NEO LIBERALISME

Sebagian orang masih bepikir bahwa kebijakan ekonomi neoliberal yang ditempuh sekarang akan mampu memperbaiki tingkat kesejahteraan bangsa ini. Kenyataannya, setelah puluhan tahun tunduk dengan cara berpikir mereka dan menjadi *"good-boy"* para pemegang agenda neoliberal, ekonomi kita tidak bertambah baik. Tetapi sebaliknya rakyat semakin susah dan semakin terpuruk. Serial buku *Indonesia: Undercover Economy* yang ditulis Awalil Rizky dan Nasyith Majidi bisa menjadi salah satu sumber yang pantas untuk dibaca bagi siapapun yang peduli pada negeri ini: para ekonom, politisi, aktivis gerakan maupun mahasiswa. Kedua penulis menggunakan data-data resmi yang juga dipakai oleh pemerintah, tetapi dengan cara analisis yang berbeda, yang tidak mengikuti pemikiran arus utama.

● **DR. Rizal Ramli, mantan Menko Perekonomian RI**

Berbagai kasus di bidang ekonomi saat ini muncul sangat telanjang dihadapan kita. Kasus BLBI belum diselesaikan dengan baik oleh pemerintah. Kebijakan energi yang semrawut, sehingga pemerintah lebih memilih menaikkan harga minyak, adalah bagian dari kesalahan kebijakan ekonomi yang dipilih. Sebuah kebijakan yang telanjur terjebak dalam *frame* neoliberalisme yang menyeret bangsa Indonesia sulit untuk bangkit. Diperlukan pemikiran-pemikiran alternatif dan berani untuk mengubah arah kapal ekonomi yang berpihak kepada rakyat, bukan sebatas elit negeri. Buku ini adalah salah satu yang pantas dibaca oleh para pemikir serius untuk perbaikan negeri ini.

● **DR. Drajad H. Wibowo, anggota Komisi XI, DPR RI**

Untuk melakukan perubahan dibutuhkan keberanian. Baik dalam *school of thought* maupun cara bertindaknya. Ekonomi bangsa Indonesia yang semakin terpuruk, membuktikan bahwa kebijakan yang diambil pemerintah tidak menciptakan kesejahteran masyarakat banyak. Serial buku *Indonesia: Undercover Economy* yang ditulis oleh Awalil Rizky dan Nasyith Majidi cukup memberi gambaran fakta-fakta ekonomi yang diakibatkan oleh kebijakan ekonomi neoliberal. Buku ini merupakan awal yang baik dan diharapkan dapat menjadi pendorong bagi terbitnya buku-buku lain yang menawarkan kebijakan ekonomi alternatif yang dapat memberikan pencerahan bagi pembacanya untuk turut mendorong perubahan menuju Indonesia yang lebih baik.

● **DR. Hendri Saparini, Managing Director ECONIT Advisory Group**





NEOLIBERALISME MENCENGKERAM INDONESIA

INDONESIA: UNDERCOVER ECONOMY



INDONESIA: UNDERCOVER ECONOMY

NEO LIBERALISME
MENCENGKERAM INDONESIA

AWALIL RIZKY

NASYITH MAJIDI

NEOLIBERALISME MENCENGKERAM INDONESIA



NEOLIBERALISME MENCENGKERAM INDONESIA

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
Penerbit : E Publishing Company
Cetakan pertama, Juli 2008

Awalil Rizky dan Nasyith Majidi
Neoliberalisme Mencengkeram Indonesia / Awalil Rizki dan Nasyith Majidi. — Jakarta:
E Publishing, 2008

Perpustakaan Nasional RI : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xvi + 349 hlm ; 13,5 cm x 20,5 cm
ISBN : 978-979-18332-0-2

1. Kapitalisme I. Judul

330.12

Daftar Isi

Ucapan Terimakasih

Buku yang Anda pegang ini secara formal adalah karya tulis yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab kami. Akan tetapi, kami amat menyadari bahwa isi buku secara substantif merupakan kontribusi banyak orang. Terutama dari mereka yang memiliki relasi kuat dengan aktivitas kehidupan kami. Secara kebetulan, aktivitas kami (secara bersama atau sendiri-sendiri) itu bisa dikatakan berspektrum luas. Tanpa bermaksud menggolongkan relasi kami dalam kotak tertentu, mereka memang tampak memiliki pengelompokkan "ruang ekspresi" yang berbeda satu dengan lainnya. Ada kelompok para pemikir dan pengamat ekonomi. Ada para praktisi bisnis, keuangan, dan kaum profesional. Ada birokrat, pengambil kebijakan, dan para politisi. Ada pula para pegiat sosial, pemberdaya masyarakat, dan para aktivis gerakan. Kepada mereka semua kami mengucapkan banyak terima kasih.

Kami merasa sudah semestinya menyebut beberapa nama karena kontribusinya yang signifikan pada buku ini. Semoga pula hal ini bisa dimaafkan oleh relasi yang tidak disebut namanya, baik karena kealpaan kami maupun karena keterbatasan teknis.

Pertama, terima kasih kepada Mas Rizal Ramli (mantan Menko Perekonomian RI dan *Chairman of the Board* ECONIT *Advisory Group*), dia adalah sedikit orang "langka" yang kami bisa banyak belajar tentang ekonomi. Kepada Mas Revrisond Baswir (Pusat Ekonomi Kerakyatan UGM), pribadi yang dihormati karena konsistensinya dalam melawan imperialisme

ekonomi dan semua bentuk perampokan hak-hak ekonomi rakyat. Kepada Mas Zulkifli Halim, anggota DPR-RI, salah satu dari sedikit politisi yang masih idealis. Kepada Mbak Wardah Hafidz (UPC), yang tidak kenal lelah berjuang dengan cara yang diyakininya. Kepada Erie Sudewo dan Saat Suharto (PT Permodalan BMT), yang dengan gigih mendorong pelaku Usaha Mikro dan Kecil untuk tumbuh menjadi kuat.

Kedua, kepada kawan-kawan diskusi formal dan tidak formal di sekitar kebijakan ekonomi seperti : Dradjat H Wibowo (anggota DPR RI), Hendri Saparini (*Managing Director* ECONIT), Anis Baswedan (Rektor Universitas Paramadina), A. Tony Prasetiantono (*Chief Economist* Bank BNI), Fadhil Hasan (Direktur Indef), Iman Sugema (Direktur InterCafe), dan Didik J Rachbini (anggota DPR RI).

Ketiga, kepada Pak Djoko Kirmanto (Menteri PU), Pak Taufiq Effendi (Meneg PAN), Muliaman D Hadad (Deputi Gubernur BI), Anggito Abimanyu (Kepala Badan Analisa Fiskal Depkeu), Halim Alamsyah (Direktur DPNP BI). Dari perbincangan dengan mereka, kami mencoba memahami apa yang menjadi beban tugas penyelenggaraan negara dan mendengarkan keluhan-keluhan tentang kemacetan proses kebijakan publik terjadi.

Keempat, kepada kolega-kolega yang berkecimpung di sektor riil maupun keuangan yang secara langsung sebagai pihak yang menjadi objek kebijakan publik. Mereka semua telah berperan memberi “keseimbangan”, terutama pada wilayah yang kadang terabaikan pada cara berpikir kami. Diantaranya adalah Yap Tjay Soen (Direktur Bank BNI), Mohammad Nadjikh (Presdir KML), Hary Prasetyo (Direktur Asuransi Jiwasraya), Bambang Susanto (Presdir Waterfront Securities Indonesia), Wientoro Prasetyo (Presdir Lautandhana

Securindo), Tri Agung Winantoro (Presdir Valbury Investment Management), Risa Guntoro (Direktur Macquarie Capital Securities), Peter Ong (Sinar Mas Group), Tentaminarto (Direktur Dapen PKT).

Kelima, kepada Niam Masykuri (Direktur The Milenia Publishing), Eko B Suprianto (Direktur Riset Infobank), Guntur Subagja Mahardika (Direktur INN Worldcom), Elvin G Masyasya (Direktur PT Tuban Petro). Dari mereka kami mendapat *insight* dan banyak tambahan data-data yang kami perlukan untuk kelengkapan buku ini. Juga teman-teman Kelompok Diskusi Kafe Gama yang secara reguler berkumpul di tempat kami. Mereka antara lain Djoko Retnadi (Bank BRI), Husni Heron (Direktur Saratoga Investama Sedaya), Bayu Wisnu Wardhana (Direktur Bank Finconesia), Fahmi Rozak (Direktur Focus Consulting), Agung Nur Fajar (Presdir ACG Consulting), Didik Madiono (Bank Indonesia), Teguh Purwanto (Pupuk Kaltim), Wiwin Winandari (Sari Husada), Hagus Alexius, Guritno, dan teman-teman yang rajin menghadiri diskusi hingga larut malam.

Keenam, kepada kawan-kawan yang berpartisipasi dalam forum-forum yang secara langsung mempengaruhi isi buku ini. Sebagian isi buku bahkan berasal dari pandangan mereka yang kami setujui. Diantaranya adalah forum diskusi lintas gerakan mahasiswa DIY (HMI MPO, HMI Dipo, PII, KAMMI, GMKI, PMKRI, IMM, SMI, GMNI, dll); Latihan Kader HMI (MPO) di banyak kota; *Advanced Training* PII 2007; acara Daurah Marhalah III KAMMI; Sekolah Demokrasi Ekonomi INAI berbagai angkatan; *Short Course* Asosiasi BMT seWonosobo; Forum Koperasi Mahasiswa DIY dan Jateng; dan lain sebagainya.

Sebenarnya pulalah banyak kawan yang lebih dari pantas untuk diucapkan terima kasih bagi penulisan buku ini, baik

karena kontribusi langsung ataupun tidak langsungnya. Di antaranya adalah: Suharsono, Ashad, Angger, Aji Dedi, Faried, Fatah, Haris, Afifi, Sapto, Edy Ryanto, Syarafuddin, Khoiruddin, Hery, Budi, Saat, Anwar, Gatit, Zuhriyah, Nunik, Muslikhin, Ismet, Salman, Masyhudi, Harjono, Imam, Narto, Damai, Rofandi, Ribhan, Nursyam. Juga kawan-kawan muda kami seperti: Azwar, Alex, Roni, Syaiful, Joko, Lukman, Syafi'i, Maksun, Sita, Riska, Rendi, Resty, Luluk, Warijan, Nilo, Desi, dan Ida.

Tak lupa juga kami mengucapkan terima kasih atas jerih payah Anton Kusuma dan Berti Roring yang yang menyiapkan desain cover. Juga Dede Sudarsih dan Marno yang tekun me-*layout* naskah hingga selesainya buku ini.

Kredit tersendiri patut diberikan kepada Ayib dan Bowo, dua asisten peneliti kami yang sangat bisa diandalkan.

Terima kasih untuk alasan yang paling mendasar adalah kepada keluarga yang selalu setia mendampingi kami. Ety Nurhayati (isteri Awalil); Ira, Adli, Aya dan Akram (anak-anak Awalil); Eka Manuverti (isteri Nasyith); Farah Hairia Majidi dan Salysa Pradnya Majidi (anak-anak Nasyith).

Doa ibu lah, Siti Suratinah (ibunda Awalil) dan Anisah Suharti (ibunda Nasyith), yang kami yakini menjadi pengaman untuk tidak tersesat dalam belantara kehidupan masa kini. Semoga kami selalu diberi petunjuk dan kekuatan untuk berbakti kepada ibunda tercinta.

Akhirnya, buku ini didedikasikan bagi kawan-kawan yang dengan sungguh hati memperjuangkan perbaikan nasib rakyat Indonesia. Semoga pula bisa berguna bagi orang banyak, dan menjadi amal shaleh bagi kami.

Kata Pengantar

Dinamika berbangsa dan bernegara Indonesia selama satu dekade terakhir tampak mengalami banyak perubahan yang mendasar. Yang paling kasat mata adalah adanya peningkatan kebebasan berpendapat dan berpartisipasi dalam hampir semua aspek penting dari pengelolaan negara. Sebagian orang menyebutnya sebagai fenomena penguatan proses demokrasi. Proses ini pula yang antara lain diyakini bisa membawa perbaikan pada kehidupan ekonomi rakyat kebanyakan yang amat terpuruk akibat krisis.

Sayangnya, perbaikan ekonomi tak kunjung terwujud seperti yang diharapkan. Pemulihan dalam beberapa aspek ekonomi memang telah terjadi, namun dalam lingkup dan eskalasi yang manfaatnya tidak dirasakan secara berarti oleh mayoritas rakyat. Bahkan, perekonomian nasional belum bisa keluar dari ancaman akan terjadinya krisis ekonomi lagi dalam waktu dekat. Kondisi yang demikian secara nyata telah memberi tekanan dan penyempitan ruang lingkup kebijakan ekonomi yang bisa dijalankan oleh Pemerintah dan Bank Indonesia.

Perkembangan yang demikian menjadi bahan diskusi kami berdua selama beberapa tahun ini. Kadang melibatkan beberapa kawan dalam pembicaraan yang cukup intensif dan mendalam. Kemudian disadari bahwa kualitas diskusi musti ditingkatkan dengan dukungan riset yang serius, khususnya atas topik-topik ekonomi yang lebih banyak mendapat perhatian kami. Riset semacam itu dengan sendirinya membutuhkan wadah dengan segala fasilitas dan sumberdayanya. **Bright Institute**, lembaga

think tank yang fokus kepada masalah ekonomi dan kebijakan publik, memberi kesempatan yang amat luas untuk kami.

Sebagian hasil riset ***Bright Institute*** akan dipublikasikan berupa buku. Di antaranya adalah satu paket buku seri (sebanyak 9 buah buku) yang kami sebut sebagai ***Indonesia: Undercover Economy***. Pemilihan topik dan metode pembahasan dalam serial itu pada dasarnya masih mengikuti alur berpikir ilmu ekonomi yang umum dikenal dalam dunia akademis. Sebagian besar data riset yang diolah pun bersumber dari sumber resmi. Resmi dalam arti dikeluarkan oleh departemen atau lembaga negara di Indonesia, ataupun dipublikasikan oleh organisasi internasional yang otoritatif. Akan tetapi, ada beberapa cara pandang kami yang berbeda secara mendasar jika dibandingkan dengan yang biasa dikemukakan ***mainstream economist***. Salah satu diantaranya adalah ”cara membaca” data-data resmi tersebut, sehingga diperoleh pemahaman yang mungkin sekali amat berlainan.

Kami berharap, serial buku ***Indonesia: Undercover Economy*** bisa meningkatkan pemahaman berbagai komponen masyarakat tentang kondisi dan dinamika perekonomian Indonesia. Penjelasannya terutama sekali ditujukan kepada tokoh-tokoh masyarakat di tingkat nasional dan daerah. Baik mereka yang tergolong para pengambil kebijakan, elit politik, praktisi bisnis, maupun tokoh masyarakat lainnya. Termasuk juga dalam pengertian tokoh di sini adalah elemen masyarakat yang bergiat dalam berbagai gerakan, seperti: gerakan mahasiswa, gerakan sosial, gerakan budaya, dan aktivitas pemberdayaan masyarakat lainnya.

Oleh karenanya pula, serial buku ini terutama sekali bersifat penjelasan, dan sedikit melonggarkan kaidah penulisan ilmiah

yang ketat dan kaku. Uraiannya bergaya penuturan dan sedikit menggurui. Cara demikian dipakai agar pokok permasalahan yang dibahas lebih mudah difahami. Barangkali akan ada pembaca yang menilai bahwa serial buku ini kurang merinci sumbernya secara akurat, serta ada simplifikasi uraian yang membuat beberapa fakta dan opini terkesan amat disederhanakan. Untuk itu, kami mohon maaf kepada pihak yang mungkin dirugikan, misalnya karena kurang jelas disebutkan bahwa suatu data atau opini berasal dari mereka. Kami sangat bersedia untuk dikoreksi.

Sekalipun demikian, substansi materi beserta penalaran buku diyakini masih dalam koridor metode keilmuan dan bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Berbagai sumber sedapat mungkin diinformasikan kepada pembaca, dan hasil penalarannya bisa diuji secara empiris dan atau diperbandingkan dengan cara pandang ilmiah lainnya. Tidak berlebihan jika kami pun berharap agar serial buku ini dibicarakan di kalangan peminat ilmu ekonomi, termasuk para mahasiswa yang tengah studi topik-topik yang dibahas.

Semua serial buku ***Indonesia: Undercover Economy*** memang bernuansa ideologis, karena berisi pernyataan sikap sekaligus apa yang mestinya harus dilakukan (normatif) menurut pandangan kami. Bagi kami, semua pokok masalah yang dibahas tersebut memang tidak bisa dihindari akan bersifat ideologis. Masalahnya, mau ditampakkan dengan jelas atau disamarkan (terselubung) sebagai pembenaran ***status quo***. Sebagian penulis hanya bersembunyi dibalik selubung objektivitas, terutama dengan asumsi keuniversalan ilmu ekonomi. Kami memilih menyatakannya secara jelas dan lugas.

Sedangkan penamaan serial buku ***Indonesia: Undercover Economy*** terutama sekali karena dua pertimbangan. Pertama, topik pembicaraan pada kesembilan buku adalah berbicara dalam kasus Indonesia, bukan negara lain. Negara lain hanya sedikit disinggung dalam aspek perbandingan konteks tertentu. Kedua, banyak diungkapkan hal-hal yang selama ini tersamarkan dalam berbagai analisis dari para ekonom arus utama. Ada banyak alat analisis yang diabaikan oleh mereka, termasuk cara membaca data-data makroekonomi Indonesia.

Sangat disadari bahwa keterlibatan dan pergaulan yang intens dengan berbagai kelompok masyarakat, baik dari kelompok pemikir, aktivis berbagai gerakan di tanah air, praktisi bisnis dan ekonomi di sektor moneter dan sektor riil, para pengambil kebijakan dan mantan pengambil kebijakan di negeri ini, telah banyak mempengaruhi khazanah pemikiran yang bisa kami tuangkan dalam berbagai analisis serial buku ini. Tanpa mengurangi rasa hormat kepada mereka semua, berbagai perbedaan pandangan sering dan mungkin masih akan terjadi antara kami dengan kawan, sahabat, dan para kolega itu. Bagaimanapun, seluruh isi buku merupakan tanggung jawab kami, termasuk atas pandangan-pandangan orang lain yang telah kami setujui atau simpulkan sendiri. Mudah-mudahan serial buku ini bermanfaat bagi kebaikan negeri yang kami cintai, Indonesia.

NEOLIBERALISME MENCENGKERAM INDONESIA

BAB I

TINJAUAN UMUM

Ada dua fenomena yang saling bertolak belakang berkenaan dengan pemahaman publik atas apa yang sebenarnya telah dan tengah berlangsung dalam dinamika perekonomian Indonesia. Pertama, istilah dan angka ekonomi cenderung mendominasi *headline news* media massa, media cetak maupun media elektronik di Indonesia saat ini. Ada berita atau ulasan mengenai kondisi perekonomian, yang dahulunya hanya dikenal mereka yang bergelut dalam wacana ilmu ekonomi, seperti : laju pertumbuhan ekonomi, kondisi APBN, perkembangan transaksi berjalan dan fluktuasi nilai tukar rupiah. Masyarakat luas akhirnya menjadi terbiasa disodori perbincangan mengenai hal-hal tersebut.

Sebagai contoh, pada awal tahun 2008, kebanyakan media memuat berita berikut ini: pemerintah mengharapkan pertumbuhan ekonomi akan mencapai 6,8 persen pada tahun 2008; Volume APBN 2008 yang ditetapkan oleh pemerintah dan DPR adalah Rp 854,66 triliun; Harga minyak dunia yang membumbung tinggi memaksa pemerintah mengajukan revisi APBN 2008; Bank Indonesia mengumumkan BI-*rate* sebesar 8 persen pada Januari 2008; Bank Indonesia juga menyatakan bahwa cadangan devisa mencapai lebih dari US$56,9 miliar per 1 Januari 2008; Badan Pusat Statistik mengumumkan tingkat inflasi pada bulan Januari 2008 sebesar 1,77 %; dan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) menembus angka 2800 pada awal bulan Januari 2008.

Ada lebih banyak lagi berita atau ulasan mengenai soal ekonomi yang langsung terkait dengan kehidupan sehari-hari masyarakat atau berkenaan dengan keadaan dunia usaha (bisnis). Perbincangan me-

ngenai hal-hal yang biasa disebut dengan soal mikroekonomi (dalam wacana teori ekonomi) itu sering dilengkapi dengan angka-angka statistik. Baik angka yang bersumber dari publikasi rutin suatu lembaga, maupun dari hasil survey insidental. Telah lazim jika media massa menampilkan banyak tabel, grafik dan diagram, yang kerap memiliki halaman tersendiri (acara khusus bagi media elektronik). Bahkan, media khusus untuk masalah ekonomi dan bisnis semakin bermunculan, serta memiliki tiras yang cenderung meningkat.

Bisa disimpulkan bahwa masyarakat luas mudah memperoleh informasi atau fakta ekonomi dan bisnis pada saat ini. Info tersebut seringkali dilengkapi dengan berbagai penjelasan yang bergaya populer atau tidak bersifat terlampau akademis. Penjelasan kadang-kadang dimuat berupa tulisan (kolom) oleh para ahli (pengamat), namun lebih sering terlihat dalam ulasan berita para jurnalis. Tulisan para jurnalis itu pada umumnya merangkum berbagai komentar orang yang dianggap kompeten (ahli, pejabat terkait, atau pelaku ekonomi). Sedangkan media elektronik cenderung menampilkan perdebatan berupa *talk show*, yang bermaksud memperjelas permasalahannya.

Akan tetapi, ada fenomena lain yang justeru nuansanya berkebalikan dari fenomena pertama tadi. Tampak semakin banyak orang yang bingung dengan penggambaran atau ulasan para ahli ekonomi, terutama ekonom pemerintah, tentang keadaan ekonomi Indonesia. Indikasinya bisa dilihat dari berbagai komentar pembaca media cetak dalam surat pembaca, atau pada saat ini paling mudah dilihat dari tanggapan dalam media yang kebanyakan sudah menyediakan edisi *online* selain versi cetak (juga ada beberapa media yang memang hanya mempublikasan edisi *online*). Bisa kita cermati pula pada telepon pemirsa media elektronik pada acara yang bersifat interaktif untuk topik terkait.

Dalam berbagai *headline news* yang dicontohkan tadi, masyarakat umum yang tidak terlatih dalam ilmu ekonomi sering dibingungkan oleh banyak hal, sekalipun terbiasa membaca dan mendengarnya. Sebagian dari penyebabnya adalah:

- Ada banyak istilah ekonomi yang tak mudah dimengerti. Apa sebenarnya yang dimaksud dengan pertumbuhan ekonomi, Produk Domestik Bruto, transaksi berjalan, pasar, cadangan devisa, indeks harga saham gabungan dan sebagainya. Bahkan untuk istilah yang artinya sudah diketahui, belum tentu pengetahuan mereka cukup memadai mengenai seluk beluknya, sehingga sangat mungkin ada bias pengertian.
- Ada penyajian angka yang sangat banyak macamnya karena sebagian besar istilah tadi memiliki aspek kuantitatif, dan dipublikasikan secara rutin. Jika dicermati, kadang ada angka yang berbeda untuk hal yang sama, sehingga bisa membuat bingung. Wajar jika banyak orang memiliki pertanyaan berikut : Bagaimana angka-angka tersebut didapat? Jika perlu dihitung, dengan cara apa dilakukannya, dan dihitung oleh siapa? Seberapa jauh penghitungan dapat dipercaya atau kredibel, baik dari aspek keahlian (kompetensi) maupun aspek independensi atas kepentingan (*interest*)? Pasti terlintas fikiran dari masyarakat awam yang cukup kritis, apa arti sebenarnya dari angka-angka tersebut dalam menggambarkan perekonomian? Mereka yang lebih kritis, akan memberi pertanyaan lanjutan: adakah hubungan antar istilah dan antar angka?. Jika ada, bagaimana pola hubungannya?
- Tidak sesuainya makna sajian angka (indikator) ekonomi yang dikatakan oleh ekonom dengan kondisi yang dirasakan oleh orang kebanyakan. Ada banyak pertanyaan mengenai mengapa ulasan ekonom tentang berbagai istilah dan angka ekonomi

bernada positif, sementara mereka merasakan hidup dengan kesulitan ekonomi yang tidak berkesudahan.

Kebingungan masyarakat sering diperparah oleh komentar dan penjelasan dari para ahli di berbagai media. Sebagiannya karena ada perbedaan pendapat yang mendasar mengenai topik-topik ekonomi tertentu. Sebagiannya lagi karena memang ada kekeliruan (berkaitan dengan pengertian yang sebenarnya sudah baku dan umum diterima). Ada yang memang merupakan kesalahan dari ekonom, baik dalam pernyataan yang dikutip maupun tulisan mereka sendiri. Ada juga karena soal kemampuan jurnalis atau keterbatasan teknis media dalam pemuatan (kutipannya).

Kotak 1.1

Pada saat ini, masyarakat luas mudah memperoleh informasi atau fakta ekonomi dan bisnis, beserta berbagai ulasannya. Namun, semakin banyak pula orang yang bingung dengan penggambaran atau ulasan para ahli ekonomi (terutama ekonom pemerintah) tentang keadaan perekonomian Indonesia. Penyebabnya: ada banyak istilah, angka-angka dan penalaran ekonomi. Diperparah oleh penjelasan yang salah dan perdebatan antar ekonom.

A. Apakah Indonesia Telah Pulih dari Krisis Ekonomi 1997

Para ekonom pada umumnya mengatakan bahwa perekonomian Indonesia memang sangat terpuruk ketika terjadi krisis tahun 1997 dan beberapa tahun setelahnya. Dikemukakan berbagai indikator ekonomi pada saat itu, yang menampilkan angka-angka yang amat buruk. Indikator ekonomi yang dimaksud antara lain adalah: pendapatan nasional (PDB), pertumbuhan ekonomi, kurs

rupiah, cadangan devisa, tingkat investasi, IHSG, dan sebagainya. Sebagian angkanya banyak yang mendekati level pada masa awal Orde baru, seolah mengeliminasi seluruh prestasi pembangunan ekonomi yang telah dicapai puluhan tahun sebelumnya.

Akan tetapi, para ahli ekonomi yang beraliran *mainstreams* (arus utama) tersebut juga menganggap sudah ada perbaikan yang amat memadai dalam beberapa tahun terakhir. Perbaikan itu dinilai sebagai hasil dari berbagai upaya reformasi ekonomi. Sebagaimana umum diketahui, pemerintahan pasca Soeharto menjalankan serangkaian program stabilisasi makroekonomi melalui kebijakan moneter dan fiskal. Hampir semua isi paket program reformasi ekonomi itu menuruti rekomendasi dari *International Monetary Funds* (IMF). Rekomendasi berupa paket program itu dikemas dalam kesepakatan IMF dan Pemerintah Indonesia (biasa dikenal dengan *Letter of Intent*), yang pada dasarnya menjadi syarat bagi bantuan likuiditas yang diberikan IMF.

Program awal difokuskan untuk mengatasi permasalahan yang sangat mendesak pada saat krisis, yaitu: meredam tekanan laju inflasi dan gejolak nilai tukar. Mereka berupaya agar keadaan moneter menjadi stabil dengan pertanda suku bunga yang normal dan nilai tukar rupiah yang realistis, sehingga dapat membantu kebangkitan kembali dunia usaha. Secara bersamaan, pemerintah melakukan berbagai langkah konsolidasi di bidang fiskal melalui peningkatan disiplin anggaran dengan melakukan penghematan atas berbagai pengeluaran pemerintah. Pemerintah juga terpaksa melakukan penjadwalan dan penyesuaian terhadap beberapa proyek pembangunan.

Dalam keseluruhan langkah tersebut, upaya restrukturisasi dan penyehatan perbankan menjadi prioritas yang sangat penting. Pengeluaran biaya yang amat besar untuk itu juga dianggap wajar (termasuk BLBI yang mulai dikucurkan pada penghujung era pe-

merintahan Seharto). Pertimbangan utamanya, stabilitas moneter menjadi prasyarat bagi pemulihan ekonomi, dan itu memerlukan stabilitas sistem keuangan. Stabilitas sistem keuangan mensyaratkan pembenahan sektor perbankan, termasuk BI sebagai bank sentral.

1. Pulihnya Keadaan Menurut Pemerintah Dan Bank Indonesia

Keadaan perekonomian Indonesia selama tiga tahun terakhir ini dinilai oleh Pemerintah dan Bank Indonesia telah membaik. Bahkan, beberapa aspeknya (seperti ketahanan sektor moneter dan keuangan) dianggap telah melebihi kondisi sebelum krisis. Yang dianggap sebagai pertanda adalah indikator ekonomi (lebih tepatnya adalah indikator makroekonomi) tadi lagi, yang memang terlihat membaik. Penalaran dengan mengedepankan indikator makroekonomi mendasari semua penjelasan pemerintah tentang kebijakan apa yang tengah dan akan terus mereka jalankan. Dengan kata lain, bagi mereka, Indonesia sudah *on the right track* (di jalan yang benar) dalam upaya pemulihan keadaan ekonomi, hanya belum sampai ke tujuan. Pandangan serupa dikemukan pula oleh para ekonom *mainstreams.*

Kita kutipkan pernyataan pemerintahan Mega tentang hal ini (yang mestinya berasal dari para ekonomnya), dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2005 berikut :

> Manajemen ekonomi makro yang sehat dan kemajuan yang dicapai dalam reformasi struktural telah menghasilkan perbaikan kinerja ekonomi secara mantap. Dalam beberapa tahun terakhir, PDB riil telah melampaui tingkat sebelum krisis, nilai tukar relatif stabil, inflasi terkendali pada tingkat yang cukup rendah, serta aktivitas eksternal telah mulai pulih.... (halaman 4)

Perhatikan cara berfikir serupa pada pernyataan pemerintahan SBY dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2006, pada saat umur pe-

merintahan belum genap setahun sehingga belum bisa menonjolkan prestasi, melainkan prospek, berikut ini:

> Dalam tahun 2006, prospek perekonomian Indonesia masih menjanjikan, yang didorong oleh permintaan konsumsi yang masih kuat, peningkatan ekspor dan investasi yang semakin besar seiring dengan membaiknya kepercayaan masyarakat dalam dan luar negeri. Pertumbuhan ekonomi diperkirakan mencapai sekitar 6,2 persen, lebih tinggi dari perkiraan tahun 2005 sebesar 6,0 persen. Pertumbuhan ekonomi tersebut didukung oleh intermediasi sektor keuangan yang progresif dan stabilitas ekonomi makro yang terjaga....(halaman 5)

Ketika ada tanda-tanda bahwa target sulit tercapai, pemerintahan SBY dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2007, masih tetap memberi penjelasan yang senada, seperti kutipan berikut :

> Dari gambaran di atas, pertumbuhan ekonomi dalam paroh pertama tahun 2006 diperkirakan akan mengalami perlambatan dibanding periode yang sama tahun sebelumnya. Namun, sejalan dengan terkendalinya stabilitas ekonomi secara umum, kemajuan dalam realisasi percepatan pembangunan infrastruktur dan pembinaan sektor riil serta pengaruh stimulus fiskal yang lebih besar, *prospek ekonomi Indonesia dalam paruh kedua tahun 2006 diperkirakan akan membaik.* ...... (halaman 8)
>
> Meskipun pertumbuhan ekonomi masih relatif terbatas, stabilitas perekonomian sudah mulai membaik dan diperkirakan akan terus berlangsung sampai akhir tahun 2006. Hal ini tercermin dari pergerakan nilai tukar yang cenderung menguat dan stabil serta laju inflasi yang terkendali dan tingkat bunga yang mulai menurun..... (halaman 9)

Pemerintah kembali mengumbar rasa optimis ketika mengajukan Nota Keuangan dan RAPBN 2008 (yang diajukan kepada DPR pada pertengahan Agustus 2007). Penyebabnya adalah perkembangan indikator makroekonomi yang membaik secara signifikan pada triwulan akhir 2006 dan semester awal 2007.

Dikatakan dalam Nota Keuangan dan RAPBN 2008 bahwa :

> Kinerja perekonomian Indonesia dalam tahun 2007 diperkirakan akan semakin membaik dengan akselerasi pertumbuhan yang lebih tinggi dengan tetap terpeliharanya stabilitas ekonomi makro. Perbaikan kinerja ekonomi ini didukung oleh faktor-faktor eksternal dan internal. .... Sementara dari sisi internal, perbaikan kinerja ekonomi Indonesia didukung oleh rendahnya suku bunga, nilai tukar yang stabil, serta pulih dan menguatnya daya beli masyarakat. Kondisi ini juga didukung oleh terjaganya koordinasi bauran kebijakan (*policy mix*) yang ditempuh pemerintah di bidang fiskal, moneter, dan sektor riil. (halaman II – 15).
>
> Dalam tahun 2008, sasaran pertumbuhan ekonomi ditetapkan sebesar 6,8 persen. Optimisme pencapaian sasaran yang cukup tinggi tersebut diharapkan mampu menurunkan tingkat pengangguran. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi mencerminkan adanya peningkatan aktivitas sektor riil yang pada gilirannya akan memberikan peluang yang lebih besar bagi angkatan kerja (halaman II-23).

Belum genap dua bulan APBN 2008 dilaksanakan, pemerintah telah mengajukan revisi kepada DPR. Pemerintah memang memiliki hak untuk mengajukan RAPBN-Perubahan, yang biasanya dilakukan setelah dijalankan sekitar satu semester. Pengajuan yang dipercepat ini terutama sekali karena naiknya harga minyak dunia secara dramatis, jauh melampaui yang diasumsikan dalam APBN 2008. Meskipun meralat sebagian asumsinya, pemerintah tampak masih cukup percaya diri dan mentargetkan pertumbuhan ekonomi sebesar 6,4 % (sebelumnya 6,8 %). Perhatikan kutipan dari NK/RAPBN-P 2008 berikut ini :

> Pelemahan ekonomi global diperkirakan akan berdampak pada perkembangan ekonomi nasional 2008 terutama pada penurunan perkiraan pertumbuhan neraca perdagangan Indonesia dan investasi, sementara konsumsi domestik diperkirakan masih cukup kuat. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi di 2008 diperkirakan masih cukup tinggi,

meskipun sedikit lebih rendah dibandingkan perkiraan dalam APBN 2008 (halaman I-9).

Bank Indonesia sebagai otoritas moneter satu-satunya dan memiliki posisi yang independen terhadap pemerintah (setelah ditetapkannya UU No.23/1999) pun memiliki penjelasan yang senada dalam hal kondisi perekonomian dalam beberapa tahun terakhir. Sebagai contoh untuk perbandingan dengan pernyataan pemerintah di atas, kita kutipkan pernyataan dalam Laporan Perekonomian Indonesia dari Bank Indonesia (LPI-BI) tahun 2005, berikut ini:

> Secara umum, kondisi perekonomian Indonesia tahun 2004 mengalami perkembangan yang menggembirakan, bahkan lebih baik daripada perkiraan awal tahun. Kegiatan ekonomi mencatat pertumbuhan tertinggi pascakrisis ekonomi, yaitu sebesar 5,1%, yang diikuti dengan perbaikan pola ekspansi. Konsumsi mengalami pertumbuhan yang relatif stabil, sementara kegiatan investasi meningkat tajam, setelah dalam tiga tahun terakhir mengalami pertumbuhan yang rendah. Demikian pula, pertumbuhan ekspor barang dan jasa terus meningkat, seiring dengan meningkatnya pertumbuhan volume perdagangan dunia yang diikuti dengan melonjaknya harga-harga komoditi minyak dan gas bumi (migas) serta nonmigas. ..... Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut didukung dan dicapai dengan stabilitas makroekonomi yang terjaga..... (halaman 2)

Publikasi LPI-BI setiap tahunnya dikeluarkan sekitar bulan Maret atau April, memuat penjelasan keadaan perekonomian tahun lalu dan proyeksi (BI menggunakan istilah prakiraan) tahun yang sudah mulai berjalan. Wajar jika dalam LPI-BI 2007 (dipublikasikan April 2008), telah mulai ada nada kehati-hatian mengenai kondisi yang dihadapi, serta tidak seoptimis Nota Keuangan dan RAPBN 2008 yang ditulis pada bulan Agustus 2007. Namun, secara umum tetap ada

kepercayaan atas kondisi perekonomian Indonesia yang masih amat baik. Perhatikan kutipan berikut:

> Perekonomian Indonesia pada tahun 2007 mencatat beberapa pencapaian pokok yang menggembirakan meskipun mendapat tekanan terutama dari sisi eksternal. Untuk pertama kali sejak krisis, pertumbuhan ekonomi Indonesia berada di atas angka 6% dengan stabilitas yang tetap terjaga baik. Neraca Pembayaran Indonesia mencatat surplus, cadangan devisa meningkat, nilai tukar menguat, pertumbuhan kredit melampaui target, dan laju inflasi sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Tingginya harga komoditas internasional, terutama harga minyak mentah, dan merambatnya krisis *subprime mortgage* adalah beberapa faktor yang menorehkan tantangan dan ujian pada perekonomian Indonesia pada tahun 2007. Dalam menghadapi deretan ujian tersebut, perekonomian Indonesia menunjukkan ketahanan yang lebih baik dalam mendukung pertumbuhan ekonomi.....
>
> Di tengah gejolak yang mewarnai perekonomian global, tantangan eksternal akan memberikan tekanan berat pada kinerja dan stabilitas makroekonomi dalam negeri. Pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2008 diprakirakan melambat dibandingkan dengan tahun 2007. Inflasi diprakirakan akan melampaui sasaran yang telah ditetapkan, sedangkan nilai tukar rupiah diprakirakan relatif stabil (halaman 2).

2. Kepulihan Yang Belum Memadai

Sementara itu, dalam kehidupan ekonomi sehari-hari yang nyata, kebanyakan orang merasakan "nuansa" yang berbeda dari pandangan Pemerintah dan Bank Indonesia. Banyak dari mereka atau keluarga mereka yang menganggur atau kesulitan untuk mendapat pekerjaan. Penghasilan riil, yang diukur dari kapasitas pendapatan untuk membeli barang dan jasa kebutuhan sehari-hari mereka telah menurun drastis. Mereka harus mengkonsumsi makanan yang lebih sedikit atau dengan kualitas yanglebih rendah. Mereka harus "betul-betul sakit" untuk bisa pergi ke dokter, karena mempertimbangkan biayanya. Keputusan untuk meneruskan ke sekolah menengah,

apalagi ke perguruan tinggi, harus diperhitungkan secara matang oleh seluruh anggota keluarga. Rekreasi atau hiburan yang sifatnya memerlukan biaya ekstra, mulai menjadi barang mewah bagi banyak keluarga. Di daerah Jawa Tengah dan DIY, jika ada tetangga atau kerabat yang punya hajatan, mulai disikapi sebagai beban tambahan. Dan yang sangat mengejutkan adalah sudah mulai ada beberapa anak SD yang bunuh diri karena kemiskinan, menyusul fenomena bunuh diri para orang dewasa. Kriminalitas dan kerawanan sosial, dengan alasan ekonomi, mulai menjadi gejala di masyarakat yang sebetulnya sangat ramah dan santun.

Terlampau banyak "bukti" bagi keadaan umum tersebut. Ada banyak survei sektoral atau berfokus golongan masyarakat tertentu, yang telah dipublikasikan. Data berbagai survei menunjukkan bahwa masyarakat merasa kondisi ekonomi kian memburuk. Kesimpulan serupa akan didapat melalui pengamatan langsung kehidupan rakyat banyak, seperti: buruh, pekerja kantoran biasa, petani, pedagang, dan sebagainya. Media masa, cetak dan elektronik, selalu memberitakan kesulitan ekonomi rakyat dari berbagai sisi. Sebagai contoh, pedagang kaki lima tampak bereaksi amat keras ketika terjadi penertiban atau penggusuran, karena memang masalah hidup dan mati bagi mereka. Begitu pula dengan para petani yang lahannya tergusur (terlepas dari soal hak menurut hukum) telah berani menentang aparat yang jelas-jelas membawa senjata api.

Tentu saja harus diakui bahwa memang ada aspek perekonomian yang membaik dalam beberapa tahun terakhir ini. Namun perbaikan dari kondisi yang sempat amat parah tersebut sangat tidak memadai. Ibarat nilai ujian suatu pelajaran, nilai 3 adalah perbaikan 50 persen dari nilai 2. Padahal masih jauh dari batas nilai yang wajar, misalnya nilai 6. Pandangan semacam ini yang pada umumnya disuarakan oleh ekonom yang mengatakan bahwa

makroekonomi membaik, namun mikroekonomi justeru banyak yang memburuk. Juga para ekonom yang mengkritik pertumbuhan ekonomi yang terjadi sebagai tidak berkualitas.

Jika pencermatan dilakukan secara lebih teliti, sebenarnya tidak seluruh indikator makroekonomi memperlihatkan angka-angka yang menggembirakan. Angka tingkat pengangguran, misalnya, belum berhasil ditekan secara berarti. Jumlah orang yang menganggur masih sangat besar, sebanyak 10 juta orang pada tahun 2007 (sekitar 9,1 % dari jumlah seluruh angkatan kerja). Bahkan, angka pengangguran ini diperparah oleh masalah setengah pengangguran dan buruknya upah riil yang mereka terima. Padahal, masalah pengangguran ini bisa dikatakan sebagai induk dari masalah kemiskinan. Nantinya kita akan melihat pula bahwa angka kemiskinan masih amat tinggi, dan jumlah penduduk miskin belum berkurang secara berarti.

Dalam pernyataan politik resmi, pemerintah memang merumuskan bahwa mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan adalah target utama kebijakan dan berbagai program kerja mereka. Dinyatakan oleh pemerintahan Mega, maupun oleh pemerintahan SBY. Perhatikan pernyataan pemerintahan Mega dalam Nota Keuangan dan RABN 2005 berikut:

> Secara umum, sesuai kesepakatan antara Pemerintah dan DPR RI, APBN 2005 diarahkan agar tetap mampu menjadi jangkar dalam menjaga stabilitas ekonomi makro, serta memberikan stimulus secara terbatas sesuai dengan kemampuan keuangan negara untuk mendukung akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional, dalam upaya mengatasi masalah pengangguran dan kemiskinan.(halaman 1)

Pemerintahan SBY bahkan dengan optimis menetapkan sasaran yang ambisius mengenai hal ini, seperti dalam kutipan Nota Keuangan dan RAPBN 2006 berikut:

> Kerangka ekonomi makro dan kebijakan fiskal 2006 diarahkan untuk menjamin pancapaian tiga agenda utama Pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu yaitu: (*i*) menciptakan Indonesia yang aman dan damai; (*ii*) menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis; serta (*iii*) meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ketiga agenda tersebut perlu dikelola secara bertahap, berimbang, dan berkelanjutan. Beberapa sasaran utama dari agenda tersebut yaitu menurunkan angka kemiskinan dari 16,6 persen menjadi 8,2 persen dan pengangguran dari 9,9 persen menjadi 5,1 persen dalam periode 2004-2009. (halaman 4)

Setahun kemudian, pemerintahan SBY mulai "berkelit" dengan menyodorkan bahwa pemerintah "hanya" memainkan peran tidak langsungnya dalam perekonomian, sebagaimana tersirat dari kutipan Nota Keuangan dan RAPBN 2007 berikut:

> Seperti juga yang terjadi di negara-negara lain, saat ini peran kebijakan fiskal masih sangat penting, namun perannya sebagai pendorong pertumbuhan (*source of growth*) cenderung berkurang dibandingkan dengan peran sektor swasta yang memang diharapkan akan semakin meningkat. *Peran pemerintah lebih difokuskan kepada fungsi regulator dan pengaturan mekanisme redistribusi melalui alokasi anggaran guna penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat.* (halaman 2)

Pada Nota Keuangan dan RAPBN 2008, komitmen Pemerintah terhadap kemiskinan meningkat kembali. Baik dalam artian banyaknya pernyataan bernada demikian, maupun peningkatan alokasi anggaran yang diklaim sebagai untuk program pengentasan kemiskinan.

Terlepas dari komitmen yang dinyatakan, angka kemiskinan selama pemerintahan SBY berfluktuasi dan pada tahun 2007 tercatat setara dengan periode awalnya, yakni: 16,66 % (2004), 15,97% (2005), 17,75 %(2006), dan 16,58 % (2007). Jauh dari angka yang ditargetkan pemerintah. Bahkan, karena jumlah penduduk yang terus meningkat,

maka angka itu berarti jumlah penduduk yang miskin justeru bertambah banyak, yaitu: dari 36,15 juta jiwa (2004) menjadi 37,13 juta (2007).

Kotak 1.2

- Pemerintah dan Bank Indonesia (dan para ekonom *mainstreams*) menilai perekonomian Indonesia sudah amat membaik selama beberapa tahun terakhir setelah terpuruk akibat tahun 1997. Yang dikemukakan sebagai argumen utama adalah perbaikan indikator makroekonomi, seperti: pertumbuhan ekonomi, inflasi, cadangan devisa, kurs rupiah dan IHSG.
- Dalam kehidupan ekonomi sehari-hari, rakyat kebanyakan merasakan "nuansa" yang berbeda. Sebagian ekonom menyebut fenomena ini sebagai kondisi makroekonomi membaik, namun banyak aspek mikroekonomi memburuk. Ada pula yang mengkritik pertumbuhan ekonomi yang terjadi sebagai tidak berkualitas.
- Tidak seluruh indikator makroekonomi bagus, ada yang masih amat buruk, yakni tingkat pengangguran dan setengah pengangguran, serta upah riil para pekerja. Masalah ini berdampak amat kuat pada tingkat kemiskinan yang masih tinggi.

B. Krisis yang Tidak Teramalkan Sebelumnya

Ada satu hal yang mesti dicermati dan menjadi pelajaran berharga di kemudian hari mengenai krisis ekonomi Indonesia pada tahun 1997. Krisis yang begitu dahsyat dan berdampak amat buruk bagi rakyat Indonesia itu ternyata tidak teramalkan oleh para ahli ekonomi. Beberapa ekonom yang kritis dan yang bukan *mainstreams* memang terlebih dahulu mengkhawatirkan keadaan dan sempat lebih dahulu menyadari buruknya keadaan. Namun, pihak Pemerintah dan ekonom kebanyakan sama sekali tidak menduga akan adanya kejadian-kejadian pada tahun 1997 dan setahun setelahnya.

Ketidakjelian pengamatan itu tidak hanya berlaku ekonom yang berasal dari Indonesia, namun juga yang berasal dari luar negeri. Hall

Hill, seorang ekonom dari Australia yang dianggap sangat ahli Indonesia, mengakui bahwa dia samasekali tidak menduga atau meramalkan kejadian itu. Tatkala selesai menulis edisi kedua buku Ekonomi Indonesia-nya yang terkenal, pada bulan Mei 1999, Hall Hill (2001) mengaku masih juga belum bisa menebak dan memastikan arah perubahan selanjutnya dari rangkaian peristiwa yang terjadi.

Bank Indonesia bahkan masih mengeluarkan laporan perekonomian yang bernada sangat optimis pada laporan tahunannya yang dipublikasikan pada bulan Mei 1997, hanya beberapa bulan sebelum krisis. Kita kutip kalimat dalam laporan tahunan Bank Indonesia untuk tahun 1996/1997 itu, sebagai berikut :

> Dalam tahun 1996/97 perekonomian Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup mantap. Pertumbuhan ekonomi dalam tahun 1996 dapat dipertahankan pada tingkat 7,8%, sedikit lebih rendah daripada tahun sebelumnya (8,2%) namun masih di atas sasaran pertumbuhan rata-rata dalam Repelita VI (7,1%). Sektor industri pengolahan merupakan sumber pertumbuhan yang semakin penting, sejalan dengan upaya pemerintah untuk memperkukuh peranan sektor industri sebagai lokomotif perekonomian nasional. Sementara itu, berkat upaya pendinginan suhu perekonomian dan langkah-langkah untuk memperlancar arus barang, laju inflasi terus menurun sehingga laju inflasi kumulatif selama tahun 1996/97 mencapai angka 5,17%, yang merupakan angka terendah sejak tahun anggaran 1985/86. Pertumbuhan impor juga menurun cukup tajam sehingga, meskipun kinerja ekspor nonmigas masih belum menggembirakan, defisit transaksi berjalan pada tahun 1996/97 dapat dikendalikan pada tingkat yang aman, yaitu $8,1 miliar atau 3,5% dari produk domestik bruto (PDB). Fundamental perekonomian Indonesia tetap mantap sehingga mendorong arus masuk modal. Dalam tahun 1996/97 arus masuk modal luar negeri bersih lebih besar dibandingkan dengan defisit transaksi berjalan sehingga cadangan devisa meningkat dan mencapai $19,9 miliar atau setara dengan 5,2 bulan impor nonmigas (halaman 1).

Perhatikan bahwa kutipan tadi diambil dari halaman 1 yang

merupakan pembuka seluruh uraian laporan. Di bagian lain dari laporan itu, Bank Indonesia memprediksi keadaan perekonomian tahun 1997 sebagai berikut:

> Dengan mempertimbangkan berbagai segi tersebut, kondisi ekonomi secara keseluruhan diprakirakan akan tetap mantap. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 1997 akan berkisar antara 7,5% dan 7,7%. Dengan kebijakan fiskal dan moneter yang tetap berhati-hati, tingkat inflasi diharapkan akan menurun lagi. Sementara itu,
> nisbah defisit transaksi berjalan terhadap PDB diprakirakan akan sedikit meningkat menjadi sekitar 3,9%. Namun, secara keseluruhan neraca pembayaran akan tetap mengalami surplus, sejalan dengan prakiraan bahwa surplus lalu lintas modal akan lebih besar daripada defisit transaksi berjalan. Sementara itu, cadangan devisa diupayakan dapat dipertahankan pada tingkat setara dengan 5 bulan impor nonmigas (halaman 14).

Salah satu pokok permasalahannya adalah tidak pernah jelas apa arti dari "fundamental ekonomi yang kuat", sebagaimana yang dikutip di atas. Gubernur BI pada waktu itu, Soedrajad Djiwandono, dalam kata pengantarnya mengatakan bahwa faktor fundamental ekonomi Indonesia berkembang semakin kuat sebagai implikasi positif dari pembangunan yang dilakukan. Pada kenyataannya, hanya sekitar dua bulan kemudian, fundamental yang disebut kuat tersebut hancur berantakan. Belakangan, pada laporan-laporan edisi beberapa tahun kemudian, sering dikatakan bahwa fundamental ekonomi pada tahun 1997 adalah rapuh alias tidak kuat.

Kotak 1.3

Krisis ekonomi 1997/1998 yang berdampak amat buruk bagi rakyat Indonesia ternyata tidak diduga sama sekali oleh Pemerintah, BI, serta ekonom kebanyakan. Pemerintah dan BI bahkan masih mengeluarkan pernyataan tentang baiknya kondisi sampai dengan beberapa bulan menjelang krisis.

C. Penjelasan yang Bisa Menyesatkan

Selain tidak menduga akan terjadi, para ekonom pun masih berdebat mengenai penjelasan atas krisis. Setelah satu dekade berlalu, rangkaian peristiwa yang begitu dramatis tersebut tetap menyisakan suatu persoalan teoritis. Masih terdapat perbedaan pandangan mengenai penyebab utama dari krisis, terutama berkenaan dengan bobot dari masing-masing faktor yang diidentifikasi. Sebagai contoh, apakah goncangan eksternal, khususnya efek penularan dari krisis regional, yang menjadi faktor penyebab terpenting. Ataukah, soal lain yang lebih bersifat internal, yakni rapuhnya fundamental ekonomi. Jika keduanya dikedepankan secara bersama, maka perdebatan mengarah pada seberapa proporsi masing-masingnya. Kontroversi lain adalah mengenai upaya penanganan krisis yang tidak tepat. Mulai dari soal keterlambatan, kesalahan tindakan, sampai dengan biaya yang terlampau besar.

Kesepakatan umum hanya kepada hal yang telah jelas dengan sendirinya, yaitu urutan dan rangkaian peristiwa yang disebut krisis. Padahal, urutan peristiwa tidak selalu berarti kausalitas atau hubungan sebab akibat. Sementara itu, dinamika berikutnya pun berlangsung secara susul menyusul atau terjadi secara bersamaan. Depresiasi kurs rupiah terhadap dolar AS secara amat tajam, memulai krisis moneter yang terjadi tak lama kemudian. Suku bunga menjadi tinggi dan laju inflasi semakin tak terkendali, diiringi dengan defisit neraca pembayaran yang semakin besar. Krisis moneter diikuti oleh krisis perbankan, hanya dalam hitungan bulan, oleh karena industri perbankan tidak mampu menanggung kondisi moneter dan keuangan yang sedemikian berat. Secara simultan, dan dalam waktu yang amat singkat, krisis tersebut membuat sektor riil terpukul hebat, sehingga secara keseluruhan menciptakan krisis ekonomi. Krisis

ekonomi membawa kepada krisis politik, yang berujung pada jatuhnya rezim Soeharto.

Akan tetapi, secara berangsur-angsur, berbagai pandangan tersebut mengerucut ke dalam gugus ide tertentu yang sesuai dengan *mainstreams economics*. Pandangan para ekonom beraliran utama itu mendominasi cara berfikir dan arah kebijakan ekonomi Indonesia saat ini. Mereka "berhasil" memberi penjelasan mengapa krisis 1997 bisa terjadi, serta mengapa pula upaya pemulihan berjalan dengan lambat. Uraian mereka disertai rekomendasi apa yang sebaiknya sekarang dan di masa mendatang harus dilakukan. Kebanyakan analisa yang disodorkan mengetengahkan sebab-sebab internal, yang berasal dari dalam negeri Indonesia. Faktor eksternal justeru lebih dianggap sebagai pemicu saja. Dalam bahasa sederhana, jika perekonomian Indonesia kokoh maka guncangan eksternal tidak akan berpengaruh besar.

Sebagai permulaan, sementara ini kita hanya menginventarisir beberapa diantara penjelasan atau pandangan yang mulai mendominasi wacana mengenai sebab krisis dan lambatnya proses pemulihan perekonomian Indonesia. Kita akan membahas lebih jauh sekaligus mengkritisi pandangan tersebut pada bab 5.

Pertama, dan yang terutama adalah adanya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang luar biasa buruk dan dianggap telah membudaya. Berbagai proyek pembangunan ekonomi digerogoti KKN; penggunaan utang bocor oleh KKN, sehingga tak sepenuhnya sesuai dengan rencana; sebagian dana hasil minyak ditilap; hutan dibabat habis, dan hanya pura-pura direboisasi, hasil yang disetor kepada negara menjadi lebih kecil dari semestinya; dan KKN terjadi di semua level birokrasi, sehingga merupakan gejala umum. Pokoknya, banyak ahli yang berpendapat bahwa seandainya KKN tidak sebegitu parah, perekonomian Indonesia tak akan menjadi seterpuruk itu.

Rekomendasi perbaikan yang disodorkan terkesan sederhana, yakni memberantas KKN.

Kedua, porsi negara yang terlalu besar dalam perekonomian. Sebagian penalaran tentang hal ini masih berkaitan dengan KKN, dimana keadaan demikian dinilai memberi peluang besar untuk KKN. Selain soal KKN, para analis ekonomi menekankan bahwa negara atau birokrasi bersifat lamban dan tidak efisien dalam mengelola perusahaan. Ketidakefisienan ini berdampak buruk tidak hanya kepada BUMN bersangkutan, melainkan produktivitas perekonomian nasional. Sementara itu, terlampau banyaknya kebijakan ekonomi yang bersifat campur tangan pada dunia usaha, juga dinilai amat buruk. Dikatakan, bahwa bagaimana mungkin para birokrat lebih tahu daripada pelaku bisnis tentang keadaan dunia usaha.

Ketiga, adanya kesalahan strategi pembangunan ekonomi Orde Baru. Kesalahan terutama dituduhkan atas kurangnya orientasi bagi pertumbuhan ekspor. Orde Baru dianggap tidak mau, dan ketika mencoba mulai, tidak berhasil menjalankan kebijakan yang berorientasi "keluar". Pembangunan ekonomi Orde Baru dianggap berlebihan dalam fokus kepada pemenuhan kebutuhan domestik, industrinya dikembangkan hanya untuk menggantikan kebutuhan akan barang (konsumsi) impor saja. Segala upaya dan bantuan diberikan sebagai kemudahan, termasuk "proteksi" terhadap pesaing dari luar. Akibatnya, setelah kebutuhan domestik terpenuhi, dan ingin diekspor, sebagian besar industri manufaktur kita tidak mampu bersaing. Tatkala kebutuhan devisa sudah sedemikian besar, untuk pembayaran utang luar negeri (ULN) dan membiayai impor, hasil ekspornya tidak mencukupi. Rupiah pun terpuruk, karena kebutuhan akan dolar tidak diimbangi oleh persediaannya.

Keempat, pandangan lama ketika memulai pembangunan, khususnya ketika membenarkan ULN dan penanaman modal asing

(PMA) agar masuk secara besar-besaran, diutarakan kembali. Diantaranya adalah: kurangnya sumber daya manusia yang terdidik dan terlatih; perkembangan teknologi produksi yang lamban; serta modal yang masih kurang, akibat kecilnya tabungan domestik. Bahkan ada yang tetap tega "menuding" bahwa rakyat kita masih banyak yang malas, kurang motivasi, dan semacamnya.

Pendapat buku ini tentang berbagai pandangan di atas amat jelas, bahwa semua hal yang disebutkan adalah tidak benar sebagai penyebab krisis, apalagi penyebab utama. Sebagai contoh, sebagian besar dari isi pandangan keempat di atas bersifat mitos dan *stereotype* atas kondisi bangsa Indonesia. Sejak puluhan tahun lampau, opini semacam ini dihembuskan dengan gaya ilmiah oleh teori modernisasi, suatu konsep induk dari kapitalisme bagi Negara-negara miskin. Kenyataannya, bangsa Indonesia tidak terdiri dari orang-orang bodoh, malas, dan tak punya motivasi untuk maju. Terbukti sebagian besar rakyat sungguh cepat belajar, rajin, berhasrat ingin maju, dan bersedia menabung. Lebih dari segalanya, mereka kebanyakan penyabar, masih peduli satu dengan lainnya, dan sangat berorientasi pada perdamaian. Jika masalahnya kemudian adalah mereka dibodohi, dibuat tak berdaya, dibuat menjadi konsumeris, maka adalah sesuatu yang perlu dibahas secara berbeda.

Begitu pula dengan isyu bahwa kita selalu kekurangan modal, jelas bisa menyesatkan. Kekayaan SDA kita merupakan modal yang amat besar. Indonesia bukan negara yang tidak memiliki apa-apa. Mitos akan perlunya modal (uang dan teknologi) untuk pengurasannya telah terbukti selama lebih dari tiga puluh tahun makin "memiskinkan" Indonesia. Lebih dari 10 milyar barel minyak mentah sudah diambil; 70% hutan alam kita dijarah; beberapa milyar ton batu bara dikuras; ribuan ton emas dan perak diangkut ke luar negeri; hasil perikanan laut kita tak terhitung yang sudah ditangkap; dan

sebagainya. Hasil akhirnya bagi bangsa Indonesia adalah kondisi perekonomian saat ini, dan penderitaan hidup yang dirasakan oleh rakyat kebanyakan.

Kita juga melihat fakta yang ironis, yakni dinamika perbankan nasional yang sedang kelebihan dana (bisa dibaca sebagai modal yang tersedia di dalam negeri). Ada ratusan triliun dana "menganggur" di sektor keuangan, tetapi pemerintah justeru mengemis kepada pihak asing agar mau menanamkan modalnya di Indonesia. Sekalipun APBN biasanya mengalami defisit, justeru selalu ada sisa anggaran lebih setiap tahunnya karena ada belanja yang tidak berhasil direalisasikan. Ini bisa terjadi karena upaya pembiayaan untuk defisit anggaran dicari terlebih dahulu, antara lain lewat penerbitan SUN), padahal belanja nantinya tidak seratus persen terealisasi.

Kotak 1.4

- Ada beberapa pandangan ekonom arus utama mengenai sebab-sebab krisis 1997 dan lambatnya upaya pemulihan. Pada umumnya yang diketengahkan adalah sebab-sebab internal Indonesia, sedangkan faktor eksternal lebih dianggap sebagai pemicu saja. Uraian mereka disertai rekomendasi apa yang sebaiknya dilakukan.
- Sebagian dari faktor yang disebutkan sebenarnya bukan penyebab utama krisis, paling jauh hanya sekadar memperparah. Keadaan. Sebagian faktor lainnya bersifat mitos yang dihembuskan oleh teori modernisasi sejak puluhan tahun lampau.

D. Neoliberalisme: Bentuk Mutakhir Kapitalisme Internasional

Semua penjelasan tentang krisis 1997 dan upaya pemulihannya pada akhirnya berujung kepada harus dijalankannya agenda neo-

liberalisme di Indonesia. Agenda serupa telah berjalan terlebih dahulu di banyak negara lain, serta menjadi sangat dominan dalam kebijakan di negara-negara induk kapitalisme. Pandangan dan kebijakan tersebut dikenal pula dengan istilah konsensus Washington (*Washington Consensus*), merujuk kepada Amerika Serikat sebagai negara induk pembuat konsep. Belakangan, ada beberapa perubahan pada isi konsensus Washington, namun secara substansi masih bisa disebut sebagai agenda neoliberalisme.

Sebagaimana perkembangannya di seluruh dunia, agenda neoliberalisme di Indonesia hanya merupakan suatu tahap saja dari kapitalisme. Neoliberalisme adalah konsep paling mutakhir dari kapitalisme, dalam arti yang mendominasi perwujudannya saat ini. Sebagai suatu aliran pemikiran, neoliberalisme memiliki akar pada gagasan kaptalisme yang awal. Sebagai suatu agenda (terutama dalam mekanisme dan sistem ekonomi), neoliberalisme baru dominan sekitar dua dekade terakhir ini.

Dengan demikian, kita harus memahami dominasi agenda neoliberalisme di seluruh dunia (khususnya di negara berkembang) dalam konteks sejarah kapitalisme. Dalam kasus Indonesia, kapitalisme dahulu pernah mengambil bentuk penjajahan fisik pada era VOC dan pemerintah Belanda. Indonesia membutuhkan waktu sangat lama untuk bisa mengusir kolonialisme yang pada waktu itu secara kasat mata telah mengakibatkan penderitaan langsung rakyat banyak. Bahkan sebenarnya akibat dari kolonialisme itu masih didera sampai saat ini, diantaranya berkenaan dengan struktur ekonomi dualistis dan struktur ketergantungan ekonomi. Kapitalisme juga yang "menyusup" dalam ideologi pembangunanisme Orde Baru, yang dampak buruknya justeru semakin dirasakan pada era ini. Faham pembangunan adalah versi Negara Dunia Ketiga

(termasuk Indonesia) dari faham negara kesejahteraan atau *Keynesianisme*. Formulasi faham tersebut pada dasarnya dibuat bagi kepentingan kapitalisme internasional.

Penjelasan tentang berbagai hal yang dinilai sebagai penyebab krisis seperti adanya KKN yang parah, porsi negara yang terlalu besar dalam perekonomian, adanya kesalahan strategi pembangunan ekonomi Orde Baru, peran negara, dan semacamnya patut di-waspadai sebagai bagian dari propaganda agenda neoliberalisme. Perhatikan bahwa dalam hampir semua rekomendasi atau solusi yang ditawarkan pandangan semacam itu adalah bersesuaian dengan kelancaran (kebutuhan) mekanisme kapitalisme internasional.

Wajar jika timbul kecurigaan atas hasil diagnosa kebanyakan ekonom *mainstreams* tentang kehancuran perekonomian Indonesia di penghujung era Orde Baru. Alih-alih menganggap penyebab krisis adalah terlampau terintegrasinya perekonomian Indonesia kepada tatanan kapitalisme dunia, malah hasil analisis yang disodorkan adalah karena Perekonomian Indonesia kurang kapitalis. Solusinya, ekonomi kita harus lebih pasar *oriented*, serta lebih terbuka dengan pihak asing, dalam semua aspek perekonomian. Tidak cukup hanya terbuka dalam ekspor impor, melainkan juga dalam hal arus keluar masuk modal.

Selain itu, buku ini berpandangan bahwa kita tidak bisa men-cukupkan diri dengan penjelasan tentang krisis 1997 yang hanya menganalisis faktor-faktor yang terlihat pada saat itu saja. Penjelasan harus diperluas sehingga mencakup analisis tentang keadaan perekonomian Indonesia secara keseluruhan sejak dahulu, sejak zaman kolonialisme. Bisa dipastikan pula bahwa akan ada penjelasan teknis baru lagi, jika kembali terjadi krisis ekonomi yang akut. Sementara itu, tidak ada krisis baru pun, kehidupan rakyat

kebanyakan sudah susah. Bisa dikatakan bahwa cara pengelolaan perekonomian seperti yang dijalankan sekarang tidak memberi harapan baru bagi perbaikan kehidupan mereka.

Kotak 1.5

Upaya pemulihan perekonomian dari krisis 1997 pada akhirnya berujung kepada harus (semakin) dijalankannya agenda neoliberalisme di Indonesia. Neoliberalisme adalah konsep paling mutakhir dari kapitalisme, dan dominasi agendanya harus difahami dalam konteks sejarah kapitalisme. Dalam kasus Indonesia, kapitalisme dahulu pernah mengambil bentuk penjajahan fisik (kolonialisme).

E. Tentang Buku ini

Berbagai fenomena terkait dengan informasi dan ulasan ekonomi yang telah disinggung tadi, dipastikan akan berpengaruh pada tingkat partisipasi rakyat dalam pembangunan ekonomi dan politik. Jika rakyat kesulitan memahami apa yang sebenarnya sedang terjadi dan meragukan arah kebijakan ekonomi pemerintah, bagaimana mungkin partisipasi aktif bisa digalang. Permasalahannya menjadi berbeda jika ternyata yang sedang berlangsung memang proses yang merugikan rakyat (bahkan dilakukan secara sengaja). Jika itu yang terjadi, maka sudah jelas bahwa segala "kebingungan" tersebut sengaja terus dipelihara. Kadang ada sedikit klarifikasi mengenai hal-hal tertentu, sehingga seolah-olah nasib rakyat masih dibela.

Buku ini adalah salah satu upaya meningkatkan pemahaman berbagai komponen masyarakat tentang kondisi dan dinamika perekonomian Indonesia. Penjelasannya terutama sekali ditujukan kepada tokoh-tokoh masyarakat di tingkat nasional dan daerah, ter-

masuk para generasi mudanya. Termasuk dalam pengertian tokoh adalah elemen masyarakat yang bergiat dalam gerakan mahasiswa, gerakan sosial dan aktivitas pemberdayaan masyarakat lainnya. Diasumsikan bahwa dengan pengetahuan yang lebih baik tentang "logika dasar" perekonomian, maka upaya peningkatan partisipasi politik masyarakat akan seiring dengan *capacity building* dari negara kesatuan Republik Indonesia. Secara lebih khusus diharapkan agar konflik kepentingan yang telah dan masih akan terjadi, terutama kepentingan ekonomi, dapat dikelola sedemikian rupa sehingga tidak mengarah kepada konflik kekerasan. Akhirnya yang menjadi parameter atau tujuan utama adalah kemakmuran bersama seluruh rakyat Indonesia.

Dari banyak diskusi dengan berbagai kalangan aktivis gerakan, terkesan bahwa kebanyakan mereka menyadari ada suatu kesalahan besar dalam pengelolaan ekonomi negeri ini. Sebagiannya telah mengemukakan bahwa hal itu berhubungan erat dengan agenda neoliberalisme yang melanda seluruh dunia. Beberapa dari mereka menelusurinya pada jejak-jejak ide. Sebagian lainnya menyoroti bentuk-bentuk teknisnya, terutama yang berkaitan dengan dampak penyengsaraan terhadap rakyat Indonesia.

Kesadaran mengenai adanya ketidakberesan dalam dinamika perekonomian Indonesia sebenarnya juga mulai tumbuh pada banyak pengusaha, teutama yang berskala UMKM. Mereka memang tidak tertarik pada soal konseptual, atau tidak pernah menyinggung istilah neoliberalisme. Namun, sebagian besar dari mereka merasakan himpitan persaingan yang tidak seimbang antar pelaku bisnis yang jauh berbeda skalanya (termasuk pelaku asing), serta kerentanan mereka pada berbagai goncangan makroekonomi.

Terlepas dari kecurigaan atas motivasinya, kesadaran akan perlu-

nya perubahan yang mendasar dalam pengelolaan perekonomian nasional juga diisyaratkan oleh beberapa tokoh politik dan masyarakat. Itu pula yang terjadi pada sebagian ahli ekonomi yang belakangan ini menjadi lebih kritis daripada sebelumnya.

Pada tataran lain, pembicaraan tentang perekonomian dapat dilihat dari sudut pandang kepentingan (*interest*), politik dan atau ekonomi. Pengertian kepentingan disini bersifat umum, bisa berarti individu, kelompok orang, atau kelembagaan. Tidak pula diartikan secara negatif atau positif, melainkan netral. Artinya dianggap wajar bahwa kondisi yang ada mencerminkan suatu proses dinamik, berupa tawar menawar, konflik dan konsensus.

Dalam era reformasi terlihat jelas bahwa semua komponen masyarakat memiliki keinginan yang lebih kuat untuk menyampaikan aspirasi, termasuk kepentingan ekonominya. Berbagai contoh dapat dikemukakan. Para pekerja tidak segan berdemonstrasi menuntut kenaikan upah. Kalangan dunia usaha sendiri selalu menyuarakan keberatannya atas kebijakan pemerintah yang dianggap merugikan bisnisnya. Para mahasiswa dan sebagian elemen masyarakat tampak sangat peka dengan pengurangan subsidi BBM dan listrik, yang berujung pada kenaikan harga. Para guru menuntut anggaran pendidikan yang sesuai dengan UUD, yakni sebesar 20 persen dari total anggaran. Para korban bencana, atau simpatisannya, menghendaki bantuan pemerintah yang cukup memadai atau setidaknya dalam jumlah yang lebih besar daripada yang mereka terima saat itu.

Sementara itu pula, pemerintah tengah berkutat dengan keterbatasan anggaran. Mereka beralasan harus melakukan konsolidasi fiskal, artinya ada penentuan prioritas belanja yang ketat, sehingga keuangan pemerintah secara keseluruhan masih dapat dikelola. Pemerintah menjadi semakin sibuk mencari upaya menaikkan pe-

nerimaan, yang diantaranya dilakukan melalui optimalisasi penerimaan pajak. Dengan kata lain, jika tidak dikelola dengan hati-hati, keuangan pemerintah pun bisa menjadi sangat buruk, serupa dengan pengertian "bangkrut" dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Memang tidak terbayangkan bagi masyarakat awam bahwa pemerintah yang berskala begitu besar bisa terancam *default* (gagal membayar kewajiban) dalam keuangannya. Setidaknya begitulah keadaannya menurut pengakuan otoritas pembuat anggaran.

Dalam konteks ini, para aktivis gerakan seyogyanya berhati-hati pada kemungkinan kekeliruan dalam mendiagnosa suatu persoalan, yang secara tidak sengaja justeru menguntungkan pihak kapitalisme intenasional. Sebagai contoh adalah tema sentral gerakan di masa lalu seperti "*state versus society*" yang harus diterjemahkan secara lebih akurat saat ini. Sangat mungkin upaya pelemahan negara (*state*) tidak menguntungkan bagi rakyat, dan justeru menguntungkan pemodal besar. Pemberdayaan masyarakat (*empowering society*) harus diposisikan secara lebih luas dan komprehensif, tidak *vis a vis* negara saja. Pengembangan kapabilitas rakyat untuk mengambil keputusan serta jaminan untuk memperoleh hak-hak ekonominya lebih dikedepankan daripada upaya pelemahan negara atau aktivitas radikal sejenisnya. Kekuatan modal saat ini telah memungkinnya untuk secara cerdik, tidak selalu tampil sebagai bagian dari pemerintahan atau negara dalam arti yang konvensional seperti di masa lampau.

Sekali lagi ditegaskan bahwa buku kecil ini bermaksud menggambarkan dinamika perekonomian Indonesia dalam beberapa tahun terakhir dalam perspektif yang kritis. Tentu saja argumen yang dibangun tetap meliputi masa-masa yang lebih lama, karena tesis dasar yang diajukan adalah bahwa cengkeraman neoliberalisme terhadap perekonomian Indonesia saat ini adalah kelanjutan dari dominasi kapitalisme yang telah berlangsung selama beberapa abad.

Bab 2 dan 3 mendeskripsikan kondisi dan dinamika perekonomian Indonesia, dan agak bersifat teknis ekonomi.

Penjelasan secara cukup panjang lebar pada kedua bab itu (khususnya tentang berbagai indikator ekonomi) karena dua alasan. Pertama, indikator yang dibicarakan sering dipakai sebagai argumen pendukung pelaksanaan agenda neoliberalisme di Indonesia. Sehingga cara analisis yang berbeda terhadap angka-angkanya diperlukan sebagai argumen bantahan. Kedua, agar para pembaca tidak langsung mendapatkan hasil analisis saja, melainkan juga memahami teknik atau metode analisisnya. Dengan demikian, jika ada perkembangan data baru maka analisis bisa dilakukan sendiri secara mudah.

Bab 4 menjelaskan ikhwal neoliberalisme (termasuk kapitalisme) sehingga detil-detil agenda neoliberalisme bisa lebih dimengerti. Bab 5 membicarakan kasus Indonesia hingga terjerat pada neoliberalisme. Bab 6 berisi formulasi ulang alasan penolakan secara lebih sistematis, serta rekomendasi bentuk-bentuk perlawanan. Sebagian rekomendasi bentuk perlawanan yang disampaikan penulis telah menjadi pemahaman umum para aktivis gerakan, dan sudah ada yang berwujud aksi nyata. Dalam sebagian hal itu, kami hanya menghimpun dan mensistematisasikannya menurut perspektif penulis. Bab 7 adalah kesimpulan seluruh pembahasan.

BAB II

REALITA PEREKONOMIAN INDONESIA(I): MAKROEKONOMI

Sejak Soeharto berkuasa sampai dengan pertengahan tahun 1997, perkembangan perekonomian Indonesia secara keseluruhan terlihat mengesankan. Secara umum, indikator makroekonomi menunjukkan perkembangan angka dan kondisi mutakhir yang sangat baik. Tidak ada pertanda yang membuat khawatir bagi banyak pihak, terutama bagi pemerintah dan otoritas moneter. Indikator makroekonomi yang dimaksud antara lain adalah: pertumbuhan ekonomi, angka inflasi, nilai tukar rupiah, cadangan devisa dan neraca pembayaran.

Keadaan itu kemudian berubah secara drastis hanya dalam waktu setahun, mulai pertengahan tahun 1997 hingga tahun 1998. Perkembangan indikator makroekonomi berbalik arah, menjadi amat buruk. Nilai tukar rupiah merosot sangat tajam, pertumbuhan ekonomi menjadi negatif, inflasi sangat tinggi, neraca pembayaran mengalami defisit yang besar, serta cadangan devisa terkuras hampir habis. Semua pihak baru menjadi sadar bahwa telah terjadi krisis, krisis moneter sekaligus krisis ekonomi. Krisis yang terjadi memenuhi hampir semua kriteria atau ciri suatu krisis yang dikenal dalam wacana ekonomi. Peristiwa tersebut bisa dikatakan sebagai krisis nilai tukar, krisis perbankan, krisis moneter, ataupun krisis ekonomi. Selain cakupannya yang sangat luas yang melanda hampir semua sektor ekonomi, kejadian dan kondisi buruk berlangsung dalam kurun waktu berkepanjangan.

Setelah satu dekade berlalu, rangkaian peristiwa yang begitu dramatis tersebut tetap menyisakan suatu persoalan teoritis. Masih

terdapat perbedaan pandangan mengenai penyebab utama dari krisis, terutama berkenaan dengan bobot dari masing-masing faktor yang diidentifikasi. Sebagai contoh, apakah goncangan eksternal, khususnya efek penularan dari krisis regional, yang menjadi faktor penyebab terpenting. Ataukah, soal lain yang lebih bersifat internal, yakni rapuhnya fundamental ekonomi. Jika keduanya dikedepankan secara bersama, maka perdebatan mengarah pada seberapa proporsi masing-masingnya. Kontroversi lain adalah mengenai upaya penanganan krisis yang tidak tepat. Mulai dari soal keterlambatan, kesalahan tindakan, sampai dengan biaya yang terlampau besar.

Kesepakatan umum hanya kepada hal yang telah jelas dengan sendirinya, yaitu urutan dan rangkaian peristiwa yang disebut krisis. Padahal, urutan peristiwa tidak selalu berarti kausalitas atau hubungan sebab akibat. Sementara itu, dinamika berikutnya pun berlangsung secara susul menyusul atau terjadi secara bersamaan. Depresiasi kurs rupiah terhadap dolar AS secara amat tajam, memulai krisis moneter yang terjadi tak lama kemudian. Suku bunga menjadi tinggi dan laju inflasi semakin tak terkendali, diiringi dengan defisit neraca pembayaran yang semakin besar. Krisis moneter diikuti oleh krisis perbankan, hanya dalam hitungan bulan, oleh karena industri perbankan tidak mampu menanggung kondisi moneter dan keuangan yang sedemikian berat. Secara simultan, dan dalam waktu yang amat singkat, krisis tersebut membuat sektor riil terpukul hebat, sehingga secara keseluruhan menciptakan krisis ekonomi. Krisis ekonomi membawa kepada krisis politik, yang berujung pada jatuhnya rezim Soeharto.

Upaya memulihkan kondisi ekonomi kemudian dilakukan oleh pemerintahan pasca Soeharto, dengan bantuan dana dan "bantuan teknis" dari *International Monetary Funds* (IMF). Pemerintahan

pasca Soeharto, terutama era Habibie, menjalankan program stabilisasi makroekonomi melalui kebijakan moneter dan fiskal. Program awal difokuskan untuk mengatasi permasalahan yang sangat mendesak pada saat krisis, yaitu: meredam tekanan laju inflasi dan gejolak nilai tukar. Mereka berupaya agar keadaan moneter menjadi stabil dengan pertanda suku bunga yang normal dan nilai tukar rupiah yang realistis, sehingga dapat membantu kebangkitan kembali dunia usaha. Secara bersamaan, pemerintah melakukan berbagai langkah konsolidasi di bidang fiskal yang berintikan upaya peningkatan disiplin anggaran. Upayanya antara lain : penghematan atas berbagai pengeluaran pemerintah, penjadwalan dan penyesuaian terhadap beberapa proyek pembangunan, serta pengurangan subsidi.

Sebenarnya, pemerintahan Soeharto sendiri telah dibantu oleh IMF untuk mengatasi keadaan perekonomian yang mulai memburuk pada masa awal krisis. Sebagian pihak yang kritis menilai bantuan, khususnya berupa advis IMF yang dituruti oleh pemerintah dalam menangani masalah perbankan, justeru menambah parah situasi pada waktu itu. Sebagai contoh, penutupan 16 bank pada tanggal 1 November 1997, yang dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan terhadap bank, mengakibatkan keadaan yang sebaliknya. Kepercayaan masyarakat kepada bank-bank nasional menjadi semakin rendah. Kekhawatiran akan terjadinya pencabutan ijin usaha bank, padahal belum ada program penjaminan simpanan, menyebabkan kepanikan masyarakat atas keamanan dananya di perbankan. Rentetan kejadian berikutnya adalah tekanan kepada industri perbankan hingga meningkatkan eskalasi krisis.

Bagaimanapun, pandangan yang kemudian dominan adalah yang melimpahkan kesalahan seluruhnya kepada pemerintahan Soeharto. Rekomendasi IMF masih dituruti oleh pemerintahan era berikutnya pun, secara sukarela maupun terpaksa karena

merupakan syarat dari bantuan finansial yang diberikan. Sejatinya, hubungan Indonesia dengan IMF adalah berkenaan dengan kesulitan neraca pembayaran yang sedang dialami, yang memang menjadi hak Indonesia sebagai negara anggota. Oleh karena mekanisme dan persyaratan hubungan yang sedemikian rupa, Indonesia diharuskan mendapat bantuan teknis sebagai pendamping bantuan dana. Bantuan teknis tersebut berupa paket kebijakan yang disarankan untuk dijalankan, dimana tingkat keharusan menurutinya bergantung pada besarnya nilai dana yang akan dikucurkan. Indonesia sempat mencapai tingkat harus sepenuhnya menuruti melalui mekanisme perjanjian yang dikenal luas sebagai *Letter of Intens* (LoI).

Sebagian besar "saran IMF" tersebut bahkan masih dituruti sampai sekarang, sekalipun Indonesia sejak pertengahan tahun 2003 tidak wajib lagi menjalankan kesepakatan dalam LoI. Posisi Indonesia sebenarnya menjadi semakin kuat dan independen, ketika seluruh pinjaman kepada IMF dilunasi pada akhir tahun 2006. Akan tetapi dalam kenyataannya, pemerintah dan Bank Indonesia tampak masih setia menjalankan hampir semua saran tersebut. Kebijakan ekonomi pemerintah serta kebijakan moneter dan perbankan dari Bank Indonesia, masih secara cukup konsisten mendasarkan diri pada *framework* (kerangka kerja) yang disusun "bersama" dengan IMF. Mestinya pula bukan suatu kebetulan jika saran tersebut memang bersesuaian dengan *mainstreams* (arus utama) dalam pemikiran ekonomi Indonesia.

Para ekonom *mainstreams* tersebut juga menganggap sudah ada perbaikan yang "memadai" dalam beberapa tahun terakhir setelah berbagai program reformasi ekonomi dijalankan. Keadaan dinilai telah amat membaik, bahkan cenderung diklaim sebagai pulih seperti sedia kala. Yang dianggap sebagai pertanda utama adalah perkembang-

an indikator makroekonomi, yang memang terlihat membaik. Penalaran dengan mengedepankan indikator makroekonomi mendasari semua penjelasan pemerintah tentang kebijakan apa yang tengah dan akan terus mereka jalankan. Bagi mereka, Indonesia sudah *on the right track* (di jalan yang benar) dalam upaya pemulihan keadaan, bahkan bagi pembangunan ekonomi selanjutnya.

A. Penggunaan Indikator Makroekonomi

Makroekonomi berkembang menjadi kata yang populer sekaligus *powerful* di Indonesia selama beberapa tahun terakhir. Sebagaimana yang telah kita singgung, pemberitaan dan ulasan tentangnya setiap hari dilakukan oleh media, cetak dan elektronik. Pidato presiden dan pejabat pemerintah sering menggunakan istilah itu, begitu pula para pengkritiknya, meskipun dengan nada yang berbeda. Semua pihak suka menyebut angka-angka yang berhubungan dengan kata makroekonomi.

1. Arti Makroekonomi menurut *Text Book*

Sebenarnya, makroekonomi adalah istilah yang bersifat teknis dalam lingkup ilmu ekonomi. Ada persoalan ekonomi yang dicakup istilah tersebut, dan ada banyak teori tentangnya. Urgensi persoalan serta pesatnya perkembangan teori yang terkait, bahkan telah melahirkan cabang ilmu ekonomi tersendiri, yaitu ilmu makroekonomi (*macroeconomics*). Sementara itu, ilmu ekonomi terus dipelajari karena dianggap berguna untuk memberikan petunjuk-petunjuk mengenai kebijakan apa yang bisa diambil untuk menanggulangi berbagai permasalahan ekonomi. *Macroeconomics* dipercayai bisa menjadi dasar kebijakan makroekonomi.

Satuan atau unit analisa *macroeconomics* adalah perekonomian nasional suatu Negara. Logika analisisnya kurang lebih sebagai

berikut: adanya permasalahan, adanya tujuan, tersedianya teori-teori, serta direkomendasikannya beberapa instrumen kebijakan makro-ekonomi.

Kebanyakan *textbook macroeconomics* mengemukakan tiga pokok permasalahan makroekonomi yang penanganannya menjadi tujuan utama dari berbagai instrumen kebijakan yang dipilih. Permasalahan pokok tersebut adalah tentang: output, penggunaan tenaga kerja, dan harga. Disebutkan, tujuan umum dari penanganan masalah output adalah bagaimana mencapai tingkat produksi yang tinggi. Tingkat pencapaian itu diinginkan tumbuh dengan cepat dari tahun ke tahun, serta berlangsung secara terus menerus. Tujuan umum penanganan masalah penggunaan tenaga kerja adalah mencapai tingkat pengerjaan yang tinggi, atau penggunaan tenaga kerja sebanyak-banyaknya dalam perekonomian nasional. Ini sama artinya dengan pencapaian tingkat pengangguran yang rendah. Selain itu, diharapkan pula terbentuk tingkat upah yang layak bagi para pekerja. Sedangkan tujuan penanganan masalah harga adalah tercapainya tingkat harga umum (inflasi) yang stabil.

Sebagian *textbook* menyebut masalah lain, yaitu perdagangan luar negeri. Penanganan masalah perdagangan luar negeri bertujuan memelihara keseimbangan dan kestabilan dalam ekspor dan impor. Kestabilan ekspor impor dianggap akan membawa kestabilan pada nilai tukar uang domestik terhadap mata uang asing. Lebih jauh lagi, hubungan ekonomi dengan luar negeri dikelola agar terjadi keseimbangan pada neraca pembayaran luar negeri secara keseluruhan, termasuk transaksi modal di dalamnya.

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, *macroeconomics* merekomendasikan beberapa instrumen kebijakan pokok. Instrumen kebijakan adalah variabel ekonomi yang digunakan oleh pemerintah dan atau bank sentral, untuk mengendalikan per-

ekonomian. Pengendalian itu bisa secara langsung maupun secara tidak langsung, serta dalam kadar yang berbeda-beda. Kebijakan pokok yang tersedia dikelompokkan menjadi: kebijakan fiskal, kebijakan moneter, dan kebijakan ekonomi luar negeri. Pada masing-masing kebijakan pokok tersedia berbagai pilihan instrumen, ataupun campuran instrumen. Satu instrumen dapat ditujukan untuk mempengaruhi satu atau lebih tujuan makroekonomi

Kotak 2.1 Tujuan dan Instrumen Kebijakan Makroekonomi

Masalah dan Tujuan	*Instrumen kebijakan*
Output: ■ Tingkat pencapaian yang tinggi ■ Laju pertumbuhan yang cepat ■ Pertumbuhan yang terus menerus **Penggunaan Tenaga Kerja:** ■ Tingkat pengangguran yang rendah ■ Upah yang layak **Harga:** ■ Stabilitas harga (inflasi terkendali) **Perdagangan Luar Negeri:** ■ Keseimbangan neraca pembayaran luar negeri ■ Stabilitas nilai tukar valuta asing	**Kebijakan Fiskal :** ■ Pengeluaran Pemerintah ■ Kebijakan Perpajakan **Kebijakan Moneter:** ■ Pengendalian Jumlah Uang Beredar ■ Kebijakan tentang suku bunga ■ Kebijakan sektor perbankan **Kebijakan eksternal:** ■ Kebijakan Perdagangan ■ Kebijakan devisa ■ Kebijakan nilai tukar

Sumber: Samuelson (1986, 2001)

Kebijakan fiskal meliputi segala kebijakan pengeluaran pemerintah dan kebijakan perpajakan. Bagaimana pemerintah memutuskan orientasi dan angka-angka pengeluarannya. Bagaimana pemerintah menetapkan tingkat perpajakan, serta detil-detil upaya peningkatan penerimaan perpajakannya. Juga bagaimana pemerintah mengelola anggarannya secara umum, termasuk cara-cara membiayainya, jika anggaran tersebut bersifat defisit, pengeluaran lebih

besar daripada penerimaan. Dalam konteks pembiayaan tersebut, pemerintah harus memutuskan pula garis besar kebijakan utang piutangnya.

Kebijakan moneter adalah kebijakan pengendalian jumlah uang yang beredar. Oleh karena jumlah uang yang beredar dipengaruhi oleh banyak hal, maka cakupan kebijakannya juga luas. Yang terutama adalah berkenaan dengan kebijakan perbankan, suku bunga, dan sistem pembayaran. Kebijakan perbankan antara lain mengenai: kecukupan modal bank, rasio minimum antara modal dengan kredit yang disalurkan, serta berbagai aturan teknis lainnya. Perlu diketahui bahwa kebijakan moneter di banyak negara, termasuk Indonesia, dilaksanakan oleh bank sentral yang relatif independen terhadap pemerintah. Biasanya ada mekanisme koordinasi dengan pemerintah, yang diatur oleh Undang-undang.

Sedangkan kebijakan ekonomi luar negeri mencakup kebijakan perdagangan, kebijakan tentang sistem devisa, dan kebijakan tentang nilai tukar mata uang domestik dengan mata uang (valuta) asing. Di banyak negara, kebijakan ini dilaksanakan secara bersama-sama, dengan pembagian tugas tertentu, oleh pemerintah dan bank sentralnya..

Ada pula jenis kebijakan lain yang saat ini di negara Barat tidak populer, namun di negara berkembang seperti Indonesia masih diterapkan meski sering tidak ditaati sepenuhnya, yaitu kebijakan pendapatan. Kebijakan pendapatan adalah kebijakan berkenaan dengan pengaturan tingkat upah oleh pemerintah. Di beberapa negara, terdapat pengaturan tentang upah minimum serta jaminan kesejahteraan bagi pekerja. Di Indonesia, misalnya dikenal Upah Minimum Regional (UMR) atau Upah Minimum Propinsi (UMP). Di sebagian negara berkembang lainnya, pengaturan tersebut bersifat persuasif, pedoman upah yang merupakan kesepakatan umum.

Dalam menganalisis ketiga aspek di atas (masalah, tujuan dan

instrumen), macoreconomics menyediakan kerangka penalaran umum. Sebagaimana keseluruhan bangunan ilmu ekonomi (*economics*), penalaran itu berawal dari abstraksi tentang jawaban atas tiga masalah pokok suatu perekonomian. Barang dan jasa apa dan dengan jumlah seberapa akan diproduksi? Bagaimana kombinasi penggunaan faktor produksi dalam menghasilkannya? Bagi siapa diproduksi atau siapa yang akan menikmatinya?

Meskipun ada banyak cara menjawabnya, ekonom *mainstreams* (arus utama) dalam *economics* menganggap pemecahan dengan mekanisme pasar adalah yang paling bisa diandalkan. Peran pemerintah cenderung diartikan sebagai penyempurnaan terhadap sistem harga tersebut. Pemecahan melalui tradisi atau yang sejenisnya hampir tidak diakui lagi, kecuali untuk aspek mikro tertentu.

Dengan demikian, semua instrumen kebijakan makroekonomi yang disebut tadi mesti dipahami dalam kerangka bekerjanya mekanisme pasar. Mekanisme pasar bekerja melalui empat pasar utama, yaitu: pasar barang, pasar uang, pasar tenaga kerja, dan pasar luar negeri. Yang dibayangkan adalah interaksi atau pertemuan antara permintaan dan penawaran, yang memiliki aspek harga dan aspek kuantitas.

Kotak 2.2 Pasar Makroekonomi dan indikator ekonomi yang relevan

Pasar	*Harga*	*Kwantitas*	*Indikator yang relevan*
Pasar Barang	Harga	Output	PDB, IHK, inflasi
Pasar uang	Suku bunga	Uang beredar	BI-*rate,* bunga perbankan, uang primer, M1/ M2
Pasar tenaga kerja	Upah	Tingkat Penggunaan tenaga kerja	Angka pengangguran, indeks upah, UMP/UMR
Pasar luar negeri	Harga ekspor Harga impor	Kwantitas ekspor Kwantitas impor	NeracaPerdagangan, Transaksi Berjalan, cadangan devisa

Di pasar barang, permintaan dari masyarakat akan barang-barang (termasuk jasa) bertemu dengan penawaran dari produsen, secara total dalam suatu periode. Dari penalaran inilah nantinya akan diketahui output (kuantitas), yang melatari konsep Produk Domestik Bruto (PDB). Juga akan dapat diperhitungkan mengenai harga secara umum, yang melatari istilah inflasi sebagai penggambaran gerak harga umum.

Di pasar uang, permintaan akan uang bertemu dengan penawaran akan uang. Yang dianggap menjadi harga dari uang adalah tingkat bunga. Yang menjadi aspek kuantitasnya adalah jumlah uang yang beredar. Konsep ini melatari dipergunakannya indikator ekonomi seperti tingkat bunga SBI (surat berharga Bank Indonesia), tingkat bunga perbankan, uang primer, uang dalam arti luas (M2) dan sebagainya.

Pasar uang merupakan pasar yang selama dua dasawarsa terakhir ini paling berkembang, kuantitas maupun ragamnya, dalam dinamika perekonomian. Pasar modal dan pasar valuta asing, sebenarnya merupakan bagian atau derivasi dari pasar uang, namun sering memiliki dinamika yang tersendiri. Secara teoritis, keduanya tergolong pasar mikroekonomi. Indikator ekonomi yang relevan dengan hal ini adalah indeks saham dan nilai tukar uang (kurs).

Di pasar tenaga kerja, permintaan akan tenaga kerja bertemu dengan penawarannya. Yang ditentukan adalah tingkat upah sebagai harga dari tenaga kerja, serta kuantitas tenaga kerja yang dipekerjakan. Indikator ekonomi berupa angka pengangguran menjadi penting dalam hal ini. Begitu pula dengan daya serap berbagai sektor ekonomi atas penggunaan tenaga kerja, serta berbagai tingkat pengupahannya. Akan tetapi jangan dilupakan bahwa yang menjadi fokus analisa ekonomi makro adalah keseluruhannya, bukan pada pasar masing-masing sektor ekonominya, sekalipun berkaitan sangat erat.

Di pasar luar negeri, permintaan akan barang ekspor kita ber-

temu dengan pewarannya, dan permintaan akan barang impor kita bertemu dengan penawarannya pula. Harga dan kuantitas keseluruhan dari dua pasar tersebut menimbulkan penerimaan dan pengeluaran devisa. Dari penalaran ini nantinya akan dikenal istilah dan angka-angka neraca perdagangan luar negeri, neraca transaksi berjalan, neraca pembayaran, cadangan devisa, dan sebagainya.

Perlu ditekankan lagi bahwa arti pentingnya seluruh pengertian pasar tersebut bagi ekonom adalah untuk penalaran ekonomi secara konsepsional, atau sebagai alat analisa (*tools of analyze*). Jadi sekalipun pemerintah sangat ikut campur dalam suatu masalah, melalui kebijakannya, tetap dapat dinalisa dalam kerangka mekanisme pasar.

2. Istilah Makroekonomi Dalam Laporan Perekonomian Indonesia

Penggunaan istilah makroekonomi dalam berbagai laporan perekonomian yang resmi di Indonesia tidak sepenuhnya dibatasi oleh pengertian-pengertian seperti tersebut di atas. Hal itu bisa dilihat dari pemakaian istilah makroekonomi dalam *Nota Keuangan Pemerintah* dan *Laporan Perekonomian Bank Indonesia*. Beberapa diantaranya tergolong soal mikroekonomi menurut *text book*.

Sebagai contoh, bagian awal dari Nota Keuangan yang diajukan pemerintah biasanya mengulas beberapa angka-angka ekonomi, yang disebut sebagai asumsi dasar, yang sering disebut asumsi dasar makroekonomi. Asumsi dasar itu antara lain meliputi: Produk Domestik Bruto (PDB), pertumbuhan ekonomi, inflasi, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika, suku bunga SBI 3 bulan, Harga minyak internasional, dan produksi minyak Indonesia. Kedua soal terakhir sebenarnya tergolong soal mikroekonomi, namun diperhatikan secara serius karena kekuatannya dalam mempengaruhi makroekonomi, sehingga terkesan sebagai indikator makroekonomi.

Soal lain yang lebih bersifat mikroekonomi, namun sering diperlakukan sebagai makroekonomi dalam laporan resmi, antara lain: soal indeks harga saham (dan indikator pasar modal lainnya) serta beberapa indikator perbankan yang utama. Indikator perbankan yang paling disoroti adalah dana pihak ketiga (DPK) yang berhasil dihimpun, kredit yang disalurkan, dan tingkat bunga peminjaman.

Penyebutan atau klasifikasi kebijakan ekonomi makro yang biasa dipakai oleh pemerintah Indonesia, dalam dokumen resminya, terdiri dari tiga kebijakan pokok, yaitu: kebijakan fiskal, moneter dan kebijakan di sektor riil. Sebagian besar kategori kebijakan pendapatan dan kebijaksanaan eksternal masuk ke dalam kategori kebijakan di sektor riil, dan sebagian lainnya - kebijakan devisa, tergolong pada kebijakan moneter. Istilah kebijakan sektor riil sering juga dipergunakan untuk kebijakan terkait soal-soal seperti: kemudahan izin usaha dan insentif lain bagi dunia usaha, dan iklim investasi.

Dalam Nota Keuangan berbagai tahun, pemerintah biasanya mengatakan bahwa Kebijakan ekonomi makro yang terkoordinasi antara kebijakan fiskal, moneter dan kebijakan di sektor riil sangat diperlukan dalam rangka mencapai pertumbuhan ekonomi tinggi yang berkelanjutan dan berkualitas. Sedangkan Bank Indonesia dalam laporan perekonomiannya kerap mengemukakan bahwa Bank Indonesia akan secara konsisten mengarahkan kebijakan moneter untuk mencapai sasaran inflasi yang rendah dalam jangka menengah.

Kotak 2.3

- Para ekonom *mainstreams* (dari kalangan pemerintah, Bank Indonesia, dan akademisi) menilai perekonomian Indonesia telah pulih dari krisis, yang ditunjukkan oleh perkembangan indikator makroekonomi yang membaik. Bagi mereka, Indonesia sudah *on the right track* bagi pembangunan ekonomi selanjutnya.
- Istilah makroekonomi dalam *text book* memakai perekonomian nasional (suatu negara) sebagai satuan analisanya, dengan fokus kepada beberapa aspek, seperti : permasalahan, tujuan, teori-teori, serta instrumen kebijakan makroekonomi. Semua aspek difahami melalui bekerjanya mekanisme pasar.
- Mekanisme pasar diartikan sebagai adalah interaksi antara permintaan dan penawaran, yang memiliki aspek harga dan aspek kuantitas. Pasar dalam makroekonomi terdiri dari: pasar barang, pasar uang, pasar tenaga kerja, dan pasar luar negeri.
- Penggunaan istilah makroekonomi dalam berbagai laporan perekonomian Indonesia yang resmi (pemerintah dan BI) tidak sepenuhnya mengikuti text book.

B. Perkembangan PDB dan Pertumbuhan Ekonomi

Pengertian pertumbuhan ekonomi yang dipergunakan dalam laporan resmi perekonomian Indonesia sebenarnya adalah pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) riil atau PDB atas dasar harga konstan. Pernyataan bahwa pertumbuhan ekonomi tahun 2007 sebesar 6,3 persen berarti PDB Indonesia tahun 2007, atas dasar harga konstan (tahun 2000 dipakai sebagai tahun dasar), bertambah sebesar proporsi itu dibandingkan dengan tahun 2006. Pengertian ini pula yang dipakai dalam pembicaraan di media masa, bahkan dalam tulisan para ekonom di Indonesia.

1. Pengertian Produk Domestik Bruto (PDB)

Definisi singkat dari Produk Domestik Bruto (PDB) adalah nilai

pasar semua barang dan jasa akhir yang diproduksi dalam perekonomian selama kurun waktu tertentu.

Pengertian perekonomian merujuk kepada wilayah suatu negara. Pengertian kurun waktu tertentu biasanya adalah satu tahun, menurut penanggalan yang umum secara internasional, 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Dengan demikian, PDB antar negara mudah diperbandingkan. Akan tetapi di banyak negara, Indonesia termasuk diantaranya, menghitung pula PDB secara triwulanan.

Barang yang diproduksi di Indonesia terdiri dari ribuan atau jutaan jenis. Ada barang yang berasal dari produksi pertanian, dari industri pengolahan, dan ada yang dari penggalian. Bisa berasal dari lahan petani kecil, produksi rumah tangga, maupun dari produksi perkebunan besar dan industri yang bersifat korporasi. Macam jasa juga demikian. Ada jasa pedagang kecil dan tukang pangkas rambut, namun ada pula jasa konsultan manajemen dan jasa keuangan untuk korporasi. Seluruh produksi barang dan jasa tersebut, per definisi, dimasukkan dalam perhitungan PDB. Secara praktis, perhitungan hanya mungkin dilakukan dengan menyamakan satuan hitung dari seluruh barang dan jasa, yakni dengan mata uang. Dengan demikian, definisi PDB menyiratkan keinginan meringkas aktivitas ekonomi dalam nilai tunggal (uang) selama periode tertentu.

Ada satu konsep penting yang terkandung dalam definisi PDB yang harus selalu diingat. Penghitungan PDB bersifat arus (*flow*), yaitu kuantitas per kurun waktu, biasanya selama satu tahun atau satu triwulan. Ini berbeda dengan penghitungan yang bersifat persediaan (*stock*), yaitu kuantitas pada suatu waktu, misalnya pada tanggal tertentu. Kekayaan suatu negara, yang secara teoritis bisa dihitung pada tanggal tertentu, maka angka perhitungannya akan bersifat persediaan (*stock*). Sedangkan penghasilan seluruh penduduk suatu negara selama satu tahun adalah arus (*flow*). Dengan demikian, suatu negara mungkin saja memiliki kekayaan yang besar

(misalnya karena sumber daya alam yang berlimpah), akan tetapi memiliki penghasilan (seluruh penduduknya) per tahun yang tergolong masih rendah. Tentu saja, hubungan yang lazim adalah searah, arus penghasilan yang tinggi akan memungkinkan akumulasi kekayaan yang terus membesar.

Untuk memudahkan pemahaman atau keperluan analisa, penyajian hasil perhitungan PDB ini dilakukan dengan menggolongkan jutaan macam barang dan jasa ke dalam beberapa kelompok jenis barang. Indonesia (BPS) menggolongkannya menjadi sembilan macam barang dan jasa. Penamaannya disesuaikan dengan jenis sektor usaha yang memproduksinya, sehingga disebut pula penyajian (biasanya berbentuk tabel) PDB menurut lapangan usaha. Metode penghitungan ini secara teknis disebut pendekatan produksi. Menurut pendekatan ini, PDB adalah jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh berbagai sektor produksi atau lapangan usaha di wilayah suatu negara dalam jangka waktu setahun. Karena yang dihitung adalah barang dan jasa "akhir", maka yang dijumlahkan pada masing-masing sektor hanyalah nilai tambah produksi, agar tidak terjadi penghitungan ganda.

Sektor produksi atau lapangan usaha dalam penghitungan PDB di Indonesia saat ini dikelompokkan ke dalam 9 sektor atau lapangan usaha. Sebagai contoh, jutaan barang dan jasa dari masing-masing sektor yang diproduksi pada tahun 2007 dinilai berdasar harga pada waktu itu. Nilai keseluruhannya adalah Rp 3.957,4 triliun, dengan rincian produksi masing-masing lapangan usaha seperti terlihat pada tabel 3. Sebenarnya ada rincian lagi dari masing-masing sektor, yang biasa disebut subsektor.

Angka yang lebih sering dianalisa oleh para ekonom adalah PDB riil, PDB menurut harga konstan tahun dasar tertentu. PDB riil dihitung dengan menghilangkan faktor fluktuasi harga, sehingga yang diperbandingkan antar tahun adalah benar-benar kuantitas

produksi, dimana nilai uang hanya bersifat satuan ukuran yang memungkinkan dilakukannya penjumlahan. Alat yang dipakai adalah indeks harga tertentu, yaitu PDB deflator. Angka PDB deflator ini sedikit berbeda dengan angka Indeks Harga Konsumen (IHK) yang biasa dipakai sebagai ukuran inflasi. IHK dihitung berdasar harga yang dibayar oleh konsumen akhir untuk semua barang yang dibeli, sedangkan PDB deflator berdasar harga untuk semua barang yang diproduksi. Sebagai contoh, angka PDB tahun 2007 atas harga konstan tahun 2000 disajikan pula dalam tabel 2.1.

Tabel 2.1 Produk Domestik Bruto menurut Lapangan Usaha tahun 2007

Lapangan Usaha	Harga berlaku	Harga konstan
1. Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	547,2	271,6
2. Pertambangan dan Penggalian	440,8	171,4
3. Industri Pengolahan	1.068,8	538,1
4. Listrik, Gas dan Air Bersih	34,8	13,5
5. Konstruksi	305,2	121,9
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	590,8	338,9
7. Pengangkutan dan Komunikasi	265,3	142,9
8. Keuangan, Real estat dan Jasa Perusahaan	305,2	183,7
9. Jasa-jasa	399,3	182,0
PDB	**3.957,4**	**1.964,0**

Sumber: BPS

Kita bisa menelusuri kemana perginya seluruh barang dan jasa yang diproduksi pada tahun 2007 di atas. Dipergunakan untuk apa dan oleh siapa saja. Dalam pengertian sehari-hari dibeli oleh siapa saja, dengan catatan ada sebagian barang dan jasa yang dianggap dibeli oleh produsennya sendiri. Dari sudut pandang pihak pembeli atau yang memperoleh barang, nilai barang dan jasa yang dibayarnya adalah pengeluaran. Dengan demikian, PDB bisa pula dilihat sebagai

pengeluaran total atas hasil produksi (output) barang dan jasa suatu perekonomian dalam kurun waktu tertentu.

Untuk keperluan analisa, yang sebagiannya akan semakin jelas dalam berbagai uraian buku ini, maka pengeluaran itu dikelompokkan atas dasar maksud penggunaannya. PDB yang dilihat secara ini disebut juga dengan PDB menurut penggunaannya. Untuk apa atau oleh siapa saja PDB tersebut dipergunakan, yang berarti pula pihak mana saja yang melakukan pengeluaran untuk mendapatkannya. Sebagaimana kebiasaan yang berlaku secara internasional, BPS mengelompokkannya sebagai berikut: Pengeluaran Konsumsi Rumah tangga, Pengeluaran Konsumsi Pemerintah, Pembentukan modal tetap domestik Bruto dan perubahan stok, serta Ekspor Netto, yaitu ekspor dikurangi impor

Oleh karena PDB terdiri dari berbagai barang dan jasa akhir, pendekatan ini bisa pula diartikan sebagai jumlah seluruh komponen permintaan akhir. Dengan penjelasan teknis ekonomi tertentu, angka-angka komponen di atas bisa dianalisa sebagai indikator permintaan agregat suatu perekonomian. Secara menyederhanakan, media masa atau laporan perekonomian suka menyebutnya sebagai sisi permintaan dari PDB atau bahkan dari perekonomian.

Tabel 2.2 PDB menurut Jenis Penggunaan tahun 2007 (Rp miliar)

Komponen Penggunaan	Harga berlaku	Harga kosntan
1. Konsumsi Rumah Tangga	2.511,3	1.131,2
2. Konsumsi Pemerintah	329,8	153,3
3. Pembentukan Modal Tetap Bruto	983,8	440,1
4. a. Perubahan Inventori	0,2	0,9
b. Diskrepansi Statistik	-27,2	57,0
5. Ekspor	1.162,0	937,8
6. Dikurangi: Impor	1.002,5	756,3
PDB	**3.957,4**	**1.964,0**

Sumber: BPS

Tabel 2.2 menyajikan PDB Indonesia menurut jenis penggunaannya untuk tahun 2007, yang dihitung atas dasar harga berlaku adalah sebesar Rp 3.957,4 trilyun. Cara menyajikan komponen-komponen pengeluarannya tidak persis dengan pembagian konseptual penghitungan di atas, namun memiliki pengertian yang serupa.

Pengeluaran Konsumsi sebesar Rp 2.841,1 triliun (tidak ditampilkan dalam tabel) adalah penjumlahan dari konsumsi rumah tangga Rp 2.511,3 triliun dan konsumsi pemerintah Rp 329,8 triliun. Pembentukan modal tetap domestik Bruto Rp 800,1 triliun.

Perubahan stok (inventori) Rp 0,2 triliun, yang secara teoritis dianggap sebagai bagian dari investasi, disendirikan, agar analisa terhadap pengeluaran investasi yang "sebenarnya" dapat dilakukan.

Sedangkan item diskrepansi statistik Rp 27,2 triliun (minus) adalah semacam item lain-lain, yang tidak bisa digolongkan kepada kategori yang tersedia. Diskrepansi statistik terutama sekali berkenaan dengan perbedaan antara perhitungan pendekatan pengeluaran dengan pendekatan produksi. Dan yang paling diandalkan dan dijadikan patokan oleh BPS adalah perhitungan dengan pendekatan produksi. Selain itu, penggantian tahun dasar dari tahun 1993 menjadi tahun 2000 yang mulai dilakukan sejak tahun 2004, mengakibatkan perubahan cakupan barang dan jasa, sehingga ada beberapa "penyesuaian" yang dimasukkan dalam diskrepansi statistik.

Ekspor Netto, yaitu ekspor dikurangi impor sebesar Rp 159,5 triliun biasanya tidak ditampilkan secara eksplisit. Yang ditampilkan adalah angka ekspor Rp 1.162,0 triliun, dan impor Rp 1.002,5 triliun.

2. Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia

Sebagaimana telah disinggung di atas, pengertian pertumbuhan ekonomi yang dipergunakan dalam laporan resmi perekonomian Indonesia sebenarnya adalah pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) riil atau PDB atas dasar harga konstan.

Dari data PDB selama beberapa tahun, kita bisa menganalisa kontribusi masing-masing sektor atau subsektor usaha dalam pertumbuhan ekonomi. Kita bisa membicarakan sala satu atau lebih dari sembilan sektor dari rincian PDB menurut lapangan usaha. Namun, analisa yang lebih populer di media adalah mengenai komponen PDB menurut penggunaannya atau disebut juga dengan PDB menurut pengeluaran. Dalam hal ini, PDB terdiri dari konsumsi rumah tangga, pengeluaran pemerintah, investasi dan ekspor neto (ekspor dikurangi impor). Perlu diketahui, perhitungan dengan pendekatan pengeluaran ini akan menghasilkan angka PDB yang sama, hanya dilihat dari sisi berbeda. Akhirnya, ada tema populer di media masa seperti: konsumsi yang mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerintah yang harus lebih aktif mendorong pertumbuhan ekonomi, investasi yang tumbuh kurang sesuai harapan sehingga kurang mendukung pertumbuhan ekonomi, dan semacamnya. Meskipun kurang populer di media masa, analisa kontribusi sektor (subsektor) usaha sering dilakukan dalam berbagai laporan perekonomian dan analisa para ekonom.

Tabel 2.3 menunjukkan perkembangan PDB dalam tujuh tahun terakhir. Perkembangan PDB harga konstan disebut sebagai pertumbuhan ekonomi. Dengan angka-angka tersebut, perekonomian Indonesia dianggap tetap tumbuh, sekalipun tidak secepat pada masa lampau. Di era 1970-1990an, pertumbuhan ekonomi rata-rata lebih dari 7 %.

Tabel 2.3 Pertumbuhan PDB Indonesia tahun 2001-2007 (Rp triliun)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PDB harga berlaku	1.684	1.863	2.036	2.262	2.730	3.340	3.957
PDB harga konstan	1.443	1.506	1.577	1.657	1.751	1.847	1.964
Pertumbuhan (%)	3,83	4,38	4,72	5,03	5,68	5,48	6,32

Sumber: BPS, diolah

Oleh karena prestasinya dalam angka ini cukup baik, pemerintahan SBY secara optimis mentargetkan pertumbuhan ekonomi

sebesar 6,8 % pada tahun 2008, seperti yang dinyatakan dalam APBN 2008. Sampai sekitar bulan Januari 2008 pemerintah tampak masih percaya diri, sekalipun Bank Indonesia menyebut prediksi angka yang lebih rendah, 6,5 %. Para pengamat ekonomi pada umumnya mengajukan ramalan yang lebih rendah lagi, yakni di kisaran 6,0 - 6,5 %. Belakangan, pemerintah mengajukan revisi targetnya menjadi 6,4% dalam rancangan APBN Perubahan. Bahkan, ketika pembahasan revisi APBN berlangsung (pada saat buku ditulis), kebanyakan pengamat tidak yakin perekonomian Indonesia bisa tumbuh lebih dari 6,0 persen.

Kita bisa melihat sedikit kebelakang soal target pertumbuhan ekonomi pemerintah ini, seperti yang dicantumkan sebagai asumsi makroekonomi dalam *Nota Keuangan* dan RAPBN berbagai tahun (lihat tabel 2.4). Target pemerintah tahun 2005 yang disampaikan kepada DPR pada pertengahan Agustus 2004 dan disepakati DPR beberapa bulan kemudian, menyebut angka 5,4 %. Optimisme setelah beberapa bulan anggaran berjalan, melalui APBN Perubahan Pertama, target dinaikkan menjadi 6,0 %, dan tidak diubah dalam Perubahan Keduanya. Kenyataannya, pertumbuhan ekonomi adalah 5,68 %, lebih tinggi daripada APBN, namun lebih rendah dari APBN-PI dan APBN-PII. Sedangkan untuk tahun 2006, realisasi lebih rendah dari asumsi APBN, dan masih juga lebih rendah daripada revisinya. Untuk tahun 2007, asumsi pemerintah memang tepat yakni 6,3%.

Tabel 2.4 Pertumbuhan ekonomi dalam asumsi makro APBN

	2005			2006		2007		2008	
	APBN	APBNP-I	APBNP-II	APBN	APBN-P	APBN	APBN-P	APBN	APBN-P
Asumsi	5,4	6,0	6,0	6,2	5,8	6,3	6,3	6,8	6,4
Riil	5,7	5,7	5,7	5,5	5,5	6,3	6,3	-	-
Selisih	0,3	(0,3)	(0,3)	(0,7)	(0,3)	(0,0)	(0,0)	-	-

Sumber: Berbagi NK/RAPBN, diolah

3. Pendapatan Nasional Per Kapita

Dapat pula dianalisa, angka-angka pendapatan nasional selain PDB, seperti: Produk Nasional Bruto (PNB) dan Pendapatan Nasional (PN). PNB adalah PDB dengan mengeluarkan faktor pendapatan neto terhadap luar negeri. Pendapatan neto atas faktor luar negeri ialah pendapatan atas faktor produksi warga negara Indonesia yang dihasilkan di luar negeri dikurangi pendapatan atas faktor produksi warga negara asing yang dihasilkan di Indonesia. Dari angka-angka terlihat bahwa pada setiap tahun PNB selalu lebih kecil dari PDB. Artinya nilai produksi orang asing di Indonesia lebih besar daripada nilai produksi orang Indonesia di luar negeri. Ini merupakan fenomena umum bagi suatu negara berkembang. Bagi negara-negara maju, PNB mereka biasanya lebih besar dari PDB-nya.

Pendapatan Nasional (PN) adalah PNB dikurangi dengan pajak tidak langsung neto dan dikurangi juga dengan penyusutan. PN ini adalah jumlah pembayaran terhadap faktor produksi yang dipakai dalam proses produksi. Jadi merupakan jumlah upah, sewa, pembayaran bunga, dan laba. Dengan kata lain, akan menunjukkan jumlah yang sama jika perhitungan pendapatan nasional dilakukan dengan pendekatan pendapatan (belum dilakukan BPS). Penyesuaian untuk menyamakan angkanya adalah dengan penambahan pajak tidak langsung dan penyusutan.

Analisa yang biasa dilakukan adalah menghubungkannya dengan jumlah penduduk, sehingga akan didapat angka-angka PDB per kapita, PNB per kapita, dan PN per kapita. Sering pula dikaitkan dengan nilai tukar rupiah terhadap dollar, agar bisa diperbandingkan dengan negara-negara lain. PDB/PNB/PN per kapita merupakan PDB/PNB (atas dasar harga berlaku) dibagi dengan jumlah penduduk pertengahan tahun. Seperti yang diperlihatkan oleh tabel 2.5, pada tahun 2007, PDB per kapita mencapai Rp 17,6 juta (USD 1.947,1),

PNB per kapita sebesar Rp 16,9 juta (USD 1.870,1), sedangkan PN per kapita adalah Rp 15,5 juta (USD 1.717,5).

Tabel 2.5 PDB, PNB, PN, per kapita menurut harga berlaku

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PDB perkapita (Rp ribu)	8.080,5	8.828,1	9.535,7	10.610,1	12.704,8	15.029,7	17.581,4
PDB perkapita (USD)	789,3	942,5	1.111,4	1.186,2	1.320,6	1.662,6	1.947,1
PNB perkapita (Rp ribu)	7.787,6	8.569,8	9.173,2	10.123,2	12.089,0	14.384,0	16.885,8
PNB perkapita (USD)	760,7	914,9	1.069,1	1.131,8	1.256,6	1.591,6	1.870,1
PN perkapita (Rp ribu)	7.232,8	7.791,1	8.297,1	9.303,7	11.208,7	13.190,4	15.508,3
PN perkapita (USD)	706,5	831,8	967,0	1.040,2	1.165,1	1.459,2	1.717,5

Sumber: BPS, diolah

Sepintas, dengan PDB/PNB/PN per kapita tahun 2007 yang sedemikian, maka rakyat Indonesia tidaklah miskin. Angka agregatnya jauh melampaui garis kemiskinan, baik diukur dengan ukuran BPS (yang sekitar Rp 2 juta per kapita jika disetahunkan) maupun ukuran Bank Dunia (USD 730 – PPP per kapita setahun). Sayangnya, angka-angka yang tercantum dalam tabel 2.5 adalah angka agregat, yang tidak mencerminkan distribusinya. BPS menyediakan data tersendiri berkaitan dengan penduduk miskin (penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan), yang masih sekitar 37 juta jiwa atau 16 persen dari total penduduk Indonesia pada tahun 2007.

4. Komponen Pertumbuhan Dari Sisi Permintaan

Angka-angka PDB biasa pula dianalisa atas dasar komponen-komponennya. Seperti yang telah dijelaskan di atas, komponen dimaksud tergambar dalam metode penghitungannya. Salah satunya adalah pendekatan pengeluaran atau penggunaan. Dari angka-angka yang ada, dapat diketahui bagaimana sumbangan masing-masing

komponen pengeluaran agregat. Dengan teknik ekonomi tertentu, angka pengeluaran agregat bisa diterjemahkan menjadi permintaan agregat. Teknik mengubahnya terkait dengan istilah permintaan yang merujuk kepada dua variabel, kuantitas dan harga. Dan dari sumber yang sama, dikenal pula istilah permintaan domestik, yakni permintaan agregat dengan menghilangkan variabel permintaan luar negeri (ekspor).

Analisa yang lebih lanjut dalam hal ini adalah untuk mengetahui "akibat" dari perubahan masing-masing komponen dalam rentang waktu tertentu terhadap laju pertumbuhan PDB. Hasilnya, ada istilah konsumsi yang mendorong pertumbuhan, atau investasi sebagai pendorong pertumbuhan. Tentulah yang lebih disukai adalah investasi, sekalipun idealnya tetap harus diimbangi oleh pertumbuhan konsumsi. Penalarannya terkait dengan dampak untuk waktu berikutnya, terutama yang bersifat jangka panjang. Jika konsumsi saja yang melaju dengan cepat tanpa diimbangi dengan investasi yang sepadan, maka bisa mengakibatkan peningkatan impor dan atau inflasi.

Dari model juga bisa di "utak-atik" peran kebijakan fiskal pemerintah. Misalnya, pengeluaran pemerintah bisa berperan mendorong peningkatan PDB. Istilahnya adalah pemerintah sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi (*source of growth*).

Secara logis, kita memang dapat menghitung proporsi kontribusi masing-masing komponen terhadap PDB. Tabel 2.6 memperlihatkan perkembangan hal ini dalam beberapa tahun terakhir, yang menunjukkan bahwa kontribusi konsumsi masih sangat besar, yang pada tahun 2007 mencapai 65,4 %.

Tabel 2.6 Pangsa PDB (%)

Komponen	2003	2004	2005	2006	2007
Total Konsumsi	68,4	68,2	67,3	66,3	65,4
Konsumsi Swasta	60,7	60,6	59,6	58,3	57,6
Konsumsi Pemerintah	7,7	7,6	7,7	8,0	7,8
Total Investasi	19,6	21,4	22,5	21,9	22,4
Ekspor Barang dan Jasa	38,0	41,1	45,2	46,8	47,8
Impor Barang dan Jasa	27,2	32,8	36,3	37,0	38,5

Sumber:BPS, diolah dari LPI BI 2006 dan 2007

Biasanya yang lebih menarik perhatian ekonom untuk dianalisa, khususnya dalam jangka pendek, adalah pertumbuhan masing-masingnya. Mereka ingin mengetahui, komponen mana yang menjadi andalan pertumbuhan PDB pada waktu tersebut. Terlihat bahwa laju pertumbuhan konsumsi stabil pada kisaran sedikit di bawah 5 %. Sedangkan pertumbuhan investasi cenderung lebih tidak stabil, sekalipun sering lebih tinggi dari laju konsumsi. Yang diharapkan, dengan penjelasan teori yang sedikit rumit, biasanya adalah laju pertumbuhan investasi sekitar dua atau tiga kali konsumsi, serta dua atau tiga kali laju pertumbuhan PDB. Setidaknya diharapkan mencapai angka yang lebih dari 10 % per tahun. Padahal laju investasi pada tahun 2007 adalah 9,1 %, bahkan pada tahun 2006 hanya 2,9 %, jauh dibawah pertumbuhan PDB pada tahun bersangkutan (lihat tabel 2.7).

Bisa pula diketahui data tentang laju permintaan domestik, yang merupakan keseluruhan dari konsumsi swasta, konsumsi pemerintah dan investasi (pembentukan Modal Tetap Bruto). Ada juga data laju net ekspor, laju dari angka ekspor bersih (ekspor dikurangi impor), yang pada tahun 2004 sempat mengalami angka negatif, atau lebih rendah dari tahun sebelumnya. Sekalipun ekspor maupun impor tahun itu tetap tumbuh, namun kenaikan impornya jauh melebihi ekspor (lihat tabel 2.7) .

Tabel 2.7 Pertumbuhan Ekonomi Sisi Permintaan

Komponen	2003	2004	2005	2006	2007
Total Konsumsi	4,6	4,9	4,3	3,9	4,9
Konsumsi Swasta	3,9	5,0	4,0	3,2	5,0
Konsumsi Pemerintah	10,0	4,0	6,6	9,6	4,0
Investasi	0,6	14,7	10,8	2,9	9,1
Permintaan Domestik	**6,0**	**5,4**	**5,3**	**3,3**	**4,2**
Net Ekspor	18,6	-19,5	13,6	15,6	6,1
Ekspor Barang dan Jasa	5,9	13,5	16,4	9,2	8,0
Impor Barang dan Jasa	1,6	26,7	17,1	7,6	8,9
PDB	**4,7**	**5,0**	**5,7**	**5,5**	**6,3**

Sumber:BPS, diolah dari LPI BI 2006 dan 2007

Angka-angka pangsa terhadap PDB dan pertumbuhannya masing-masing, bisa diolah untuk mengetahui angka sumber pertumbuhan ekonomi. Sebagai contoh, dari pertumbuhan ekonomi tahun 2007 sebesar 6,3 %, lebih dari separuhnya bersumber dari komponen ekspor barang dan jasa, yakni sebesar 3,8 %. Namun, pada saat bersamaan impor memberi kontribusi dalam arah berlawanan sebesar 3,3 %. Komponen terbesar PDB yaitu konsumsi rumah tangga memberikan sumbangan sebesar 2,9 %. Sementara pengeluaran konsumsi pemerintah sebesar 0,3 %, serta pembentukan modal tetap bruto (investasi) memberikan kontribusi sebesar 2,0 %.

Fenomena yang paling menarik perhatian terkait dengan data-data ini adalah bertahannya konsumsi sebagai sumber pertumbuhan terpenting sekitar sembilan tahun terakhir, sejak era krisis moneter. Dan yang paling luar biasa adalah konsumsi rumah tangga (swasta), meskipun konsumsi pemerintah juga terhitung besar. Sekalipun angka kontribusi ekspor adalah yang tertinggi, namun jika memperhitungkan impor (net ekspor) maka masih lebih rendah daripada konsumsi rumah tangga. Kontribusi net ekspor bahkan sempat negatif pada tahun 2004.

Keadaan konsumsi sebagai sumber pertumbuhan belum banyak berubah, bahkan meningkat kembali selama tahun 2007. Konsumsi (rumah tangga dan pemerintah) masih menyumbang lebih dari separo angka pertumbuhan ekonomi. Konsumsi rumah tangga masih juga menjadi kontributor tertinggi. Pada tahun 2008, kecenderungan ini masih belum akan banyak berubah. Jika data dicermati, konsumsi rumah tangga memang sempat sedikit terpukul pada tahun 2005 dan 2006, akibat kenaikan harga BBM. Namun, komponen lain selain konsumsi pemerintah juga ikutan terpuruk. Dengan demikian, konsumsi rumah tangga mungkin akan tertahan jika pemerintah pada tahun 2008 menaikkan harga BBM, apalagi jika ditambah dengan kenaikan TDL listrik.

Sebenarnya, pemerintah berulang kali merencanakan atau mengharapkan agar sumber pertumbuhan utama beralih kepada investasi. Target tinggi selalu dikemukakan, dan berbagai paket kebijakan dikeluarkan. Meskipun belum bisa melampaui konsumsi rumah tangga, kontribusi investasi sepanjang tahun 2007 sudah jauh lebih baik daripada tahun 2006. Tampaknya, hal ini dijadikan indikasi mulai efektifnya kebijakan ekonomi pro investasi, sehingga tahun 2008 diharapkan hasilnya sudah mulai optimal.

Akan tetapi, kontribusi investasi masih bersifat harapan, dan sangat mungkin terhadang oleh kondisi perekonomian global yang memburuk. Sedangkan sumbangan konsumsi telah terbukti dan nampaknya masih (terpaksa) akan diandalkan. Sebagian pihak mengkhawatirkan kondisi semacam ini, karena pengangguran dan kemiskinan tidak akan teratasi tanpa pertumbuhan yang didorong oleh investasi riil. Menurut mereka, kenyataan bahwa konsumsi bertahan begitu lama menggerakkan pertumbuhan merupakan keanehan, dan hanya mungkin dijelaskan dengan berkembangnya kegiatan ekonomi tersembunyi *(hidden economy). Hidden economy* yang dimaksud adalah kegiatan ekonomi yang tidak tercatat karena

bersifat "bawah tanah", tetapi berskala besar, seperti penyelundupan, bisnis narkotik, perjudian, dan prostitusi/pornografi.

Ada pula ekonom yang mengatakan bahwa ketahanan pengeluaran konsumsi mendorong pertumbuhan selama sembilan tahun terakhir memang kurang masuk akal. Ekonom ini memperkirakan 30 persen dari PDB Indonesia berasal dari praktik ekonomi "bawah tanah". Namun, perlu difahami bahwa kegiatan ekonomi yang tersembunyi sebenarnya tidak seluruhnya berkaitan dengan urusan terlarang. Pencatatan kegiatan ekonomi secara formal kerap dihindari oleh pelaku usaha karena berhubungan dengan birokrasi yang dirasa menyulitkan. Aktivitas ekonomi tersembunyi juga kian berkembang karena praktik ekonomi biaya tinggi dan ketidakpastian hukum.

Secara teoritis, besarnya permintaan memang harus diimbangi peningkatan suplai. Artinya produksi barang harus digenjot, khususnya dari sektor industri pengolahan. Untuk mewujudkannya dibutuhkan pertumbuhan investasi, dukungan infrastruktur, ketersediaan energi, serta penyelesaian masalah perburuhan.

5. Komponen Pertumbuhan Dari Sisi Penawaran

Analisa atas perkembangan komponen PDB juga dapat pula dilakukan berkenaan dengan kontribusi sektor atau lapangan usaha terhadap pertumbuhan PDB. Tabel 2.8 menampilkan data pertumbuhan produksi dari sembilan lapangan usaha, dan dapat dihitung pula prosentase kontibusinya atas pertumbuhan PDB. Sudut pandang analisa semacam ini biasa juga disebut dengan analisa sisi penawaran, untuk membedakannya dengan analisa dari sisi permintaan di atas.

Di sisi penawaran, seluruh sektor ekonomi selalu mencatat pertumbuhan positif, kecuali pertambangan dan penggalian pada tahun 2004. Sumbangan terbesar yang menopang pertumbuhan selama

beberapa tahun berasal dari sektor perdagangan, sektor industri pengolahan dan sektor pengangkutan dan komunikasi. Namun, sektor industri pengolahan mengalami perlambatan, dan hanya pada tahun 2007 hanya bisa tumbuh setara dengan tahun sebelumnya. Keadaan lebih buruk terjadi pada sektor pertanian, laju pertumbuhan dan kontribusinya relatif rendah. Pada tahun 2007 memang ada sedikit perbaikan pada sektor pertanian, namun lebih ditopang oleh pertumbuhan perkebunan milik korporasi (pertanian modern), dibandingkan oleh pertanian rakyat. Dan masih dikhawatirkan lajunya akan kembali menurun pada tahun-tahun mendatang.

Tabel 2.8 Pertumbuhan dan Kontribusi Komponen PDB dari Sisi Penawaran

Lapangan usaha	Laju Pertumbuhan				Kontribusi			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
1. Pertanian	2.82	2.66	2.98	3,50	0.43	0.40	0.43	0,50
2. Pertambangan dan Penggalian	-4.48	3.11	2.21	1,98	-0.48	0.30	0.21	0,18
3. Industri Pengolahan	6.38	4.57	4.63	4,66	1.79	1.30	1.30	1,30
4. Listrik, gas, air bersih	5.30	6.30	5.87	10,40	0.03	0.04	0.04	0,07
5. Bangunan	7.49	7.42	8.97	8,61	0.43	0.43	0.53	0,52
6. Perdagangan, hotel dan restoran	5.70	8.38	6.13	8,46	0.93	0.93	1.03	1,43
7. Pengangkutan dan Komunikasi	13.38	12.97	13.64	14,38	0.73	0.76	0.85	0,97
8. Keuangan, sewa& Jasa perush	7.66	6.79	5.65	7,99	0.68	0.62	0.52	0,74
9. Jasa-jasa	5.38	5.05	6.22	6,60	0.49	0.47	0.57	0,61
Produk Domestik Bruto	**5.03**	**5.68**	**5.48**	**6,32**	**5.03**	**5.68**	**5.48**	**6,32**

Sumber: BPS, diolah

Perlu diingat bahwa sektor industri pengolahan dan sektor pertanian adalah sektor yang paling banyak menyerap tenaga kerja, menjadi sumber penerimaan devisa dan penerimaan pajak, serta memiliki kaitan ke sektor pensuplai inputnya (*backward linkage*)

dan kaitan ke sektor yang memanfaatkan pada proses produksi selanjutnya (*forward linkage*) yang tinggi.

6. Reduksi Arti Pertumbuhan Ekonomi

Pembahasan mengenai pertumbuhan ekonomi dalam laporan perekonomian yang resmi (oleh pemerintah dan BI) sebenarnya bisa dinilai kurang proporsional dan bersifat mereduksi arti yang umum menurut *text book*. Ada indikasi serupa pada tulisan kolom media oleh para ekonom atau pengamat. Reduksi arti yang paling mendasar adalah pembahasan pertumbuhan ekonomi dalam perspektif jangka pendek belaka. Bahkan harus diakui, cara pembahasan kita di atas tadi juga menggunakan horison waktu jangka pendek. Bukannya hal itu tidak benar, namun kita sangat perlu melihat persoalannya dengan perspektif waktu yang lebih panjang. Perubahan perspektif waktu akan berdampak pada penentuan apa yang penting dan tidak penting, serta rekomendasi kebijakan yang sebaiknya dijalankan.

Dalam teori ekonomi, pertumbuhan ekonomi sebenarnya biasa didefinisikan sebagai peningkatan kapasitas suatu bangsa dalam jangka panjang untuk memproduksi berbagai barang dan jasa. Ada berbagai definisi teknis sebagai penjabarannya. Sebagai contoh, Boediono (1985) mengartikan pertumbuhan ekonomi sebagai proses kenaikan output per kapita dalam jangka panjang. Menurutnya, ada tiga aspek yang harus ditekankan dalam pengertian ini. *Pertama*, sebagai proses, yang diperhatikan adalah perubahannya bukan keadaannya pada suatu waktu. *Kedua*, pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan kenaikan output per kapita. Output per kapita adalah output total dibagi dengan jumlah penduduk. Dengan kata lain, pertumbuhan output atau hasil produksi karena peningkatan kapasitas produksi harus dihubungkan dengan perubahan jumlah penduduk. *Ketiga*, definisi pertumbuhan ekonomi adalah perspektif

waktu jangka panjang. Kenaikan output per kapita selama satu atau dua tahun, yang kemudian diikuti dengan penurunan output per kapita bukan pertumbuhan ekonomi. Suatu perekonomian tumbuh apabila dalam jangka waktu yang cukup lama mengalami kenaikan output per kapita, atau menunjukkan kecenderungan yang jelas untuk menaik.

Jika kita mengambil salah satu saja dari aspek itu, yakni yang dihitung adalah pertumbuhan output per kapita, maka akan ada angka yang berbeda dengan laju pertumbuhan ekonomi yang biasa dipublikasikan. Perlu diketahui, perhitungan semacam ini justeru lebih umum menurut *text book* dan dipakai oleh publikasi banyak negara. Data outputnya kita pertahankan hal yang sama saja, yakni PDB. Sebenarnya ada yang menyarankan penggunaan PNB, karena relatif lebih mengeluarkan unsur "pendapatan asing" nya.

Hasil perhitungannya dapat kita lihat pada tabel 2.9. Baris pertama dan kedua sama dengan yang ada di tabel 2.3 di atas, dimana baris kedua diterima secara luas di Indonesia sebagai angka pertumbuhan ekonomi. Diingatkan kembali bahwa angka pada baris kedua didapat dari perbandingan dengan tahun sebelumnya. Sedangkan baris ketiga menunjukkan PDB per kapita (menurut harga konstan tahun 2000), yang didapat dari baris pertama dibagi dengan jumlah penduduk pada tahun bersangkutan (misalnya pada tahun 2007 adalah sekitar 225 juta jiwa). Wajar jika pertumbuhan ekonomi dalam versi ini selalu lebih rendah, karena laju pertumbuhan penduduk selalu positif (jumlahnya masih bertambah) setiap tahunnya. Sebagai contoh, pertumbuhan ekonomi 2007 hanya sebesar 4,95 % (bandingkan dengan 6,3 % yang umum dipublikasikan).

Tabel 2.9 Pertumbuhan Ekonomi Indonesia tahun 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PDB total (triliun)	1.684	1.863	2.036	2.262	2.730	3.340	3.957
Pertumbuhan (%)	3,83	4,38	4,72	5,03	5,68	5,48	6,32
PDB perkapita (ribu)	6.923	7.136	7.386	7.656	7.999	8.314	8.725
Pertumbuhan (%)	3,08	3,08	3,50	3,66	4,49	3,93	4,95

sumber: BPS, diolah

Ada pula yang mengartikan pertumbuhan ekonomi secara lebih ketat. Misalnya dengan menekankan bahwa pertumbuhan yang terjadi harus bersumber dari proses internal perekonomian tersebut, bukan dari luar yang bersifat sementara. Juga dengan penekanan terhadap perubahan kelembagaan, termasuk yang bukan ekonomi, yang mendukung kelanggengan peningkatan kapasitas produksi yang berlangsung. Singkatnya, suatu ekonomi dikatakan tumbuh jika berkaitan dengan perubahan sosial yang lebih luas yang menjamin kesinambungan pertumbuhan output.

Simon Kuznets, peraih nobel di bidang ekonomi pada tahun 1971, memberi definisi: "Pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari negara yang bersangkutan untuk menyediakan berbagai barang ekonomi kepada penduduknya. Kenaikan kapasitas itu sendiri ditentukan atau dimungkinkan oleh adanya kemajuan atau penyesuaian-penyesuaian teknologi, kelembagaan, dan ideologis terhadap berbagai tuntutan yang ada" (Todaro, 2003).

Perhatikan bahwa selain mengartikan pertumbuhan ekonomi sebagai kenaikan output dalam jangka panjang, penekanannya adalah pada sisi penawaran. Jika dibayangkan sebagai model kurva penawaran dan permintaan, maka dalam jangka panjang adalah vertikal karena output ditentukan oleh modal dan tenaga kerja serta ketersediaan

teknologi, tetapi tidak oleh tingkat harga. Dalam jangka pendek, kurva penawaran agregat adalah horisontal, sehingga pergeseran permintaan agregat mempengaruhi output atau kesempatan kerja.

Dengan demikian, kita tidak bisa hanya fokus kepada utak-atik permintaan agregat dari tahun ke tahun, seperti kecenderungan selama ini. Jangankan hanya mengandalkan konsumsi (swasta dan pemerintah) dan ekspor, investasi yang dimaknai sekadar permintaan agregat saja masih tidak mencukupi. Investasi dimaksud harus secara nyata meningkatkan kapasitas produksi. Ada saja pengeluaran yang per definisi adalah belanja modal, namun tidak signifikan sebagai penambahan kapasitas produksi.

7. Kualitas Pertumbuhan yang Rendah

Dari pembicaraan kita mengenai perkembangan PDB dan pertumbuhan ekonomi Indonesia selama beberapa tahun belakangan, maka wajar jika ada pandangan kritis dari sebagian ekonom. Mereka menilai pertumbuhan ekonomi yang terjadi sebagai berkualitas rendah. Pertumbuhan yang berkualitas sedikitnya didukung oleh faktor-faktor yang menopang pertumbuhan berkelanjutan (*sustainable*), relatif merata secara sektoral, dan berdampak positif pada pendapatan riil rakyat kebanyakan. Faktor-faktor itu tidak terlihat secara berarti dalam proses pertumbuhan ekonomi yang berlangsung di Indonesia. Indikasinya antara lain adalah: kondisi mikroekonomi banyak yang stagnan atau memburuk, lebih didorong oleh konsumsi dibandingkan investasi, sektor yang tumbuh pesat kebanyakan bersifat *nontradeable*, angka pengangguran dan setengah pengangguran masih tinggi, ketimpangan pendapatan yang semakin melebar, soal kemiskinan yang tak teratasi, dan lain sebagainya.

Salah satu aspek dari permasalahan itu adalah kurang mampu-

nya para pengambil kebijakan melihat tenaga kerja sebagai sumber pertumbuhan ekonomi. Pertambahan angkatan kerja lebih disikapi sebagai beban masalah yang harus dipecahkan lewat pertumbuhan ekonomi dengan mengandaikan adanya investasi besar-besaran secara terus menerus. Padahal, tenaga kerja itu sendiri merupakan sumber pertumbuhan ekonomi, terutama dalam jangka panjang.

Bahkan, investasi yang dirangsang untuk tumbuh pun terkesan asal besar nominalnya saja, dan tidak bersifat selektif. Sebagai contoh, kebijakan makroekonomi yang mendorong investasi tersebut sama hampir tidak memperhitungkan ketersediaan teknologi atau berdimensi teknologis. Padahal, penambahan modal secara agregat *an sich* akan kurang efektif jika tidak disertai perencanaan pengembangan teknologi yang tepat. Yang kemudian terjadi adalah dinamika produksi yang bersifat saling meniadakan atau substitutif, bukannya komplementer untuk menambah kapasitas produksi. Suatu investasi mungkin segera menambah kapasitas produksi, namun karena berdampak pada matinya kelompok usaha produktif yang lain, maka hasil akhirnya tidak bisa dihitung sebesar tambahan investasi itu saja. Masih beruntung jika hasil bersihnya adalah positif. Perhitungannya menjadi sulit, ketika sektor usaha modern yang lebih tercatat secara tata keuangan modern menggusur banyak usaha yang kurang terbukukan.

Dilengkapi dengan soal tenaga kerja tadi, maka kaitan antara modal-tenaga kerja-teknologi harusnya dicermati dan sebisa mungkin dioptimalkan dengan kebijakan ekonomi. Arti modal harus (investasi) sebagai ”besaran dana” yang dibelanjakan harus dikurangi dan dikaitkan juga dengan ”kualitas” dari pengeluaran tersebut. Disini lah terletak sebagian jawaban atas misteri pertumbuhan ekonomi yang disebut tidak berkualitas tadi. Pertumbuhan ekonomi dianggap tidak seiring dengan peningkatan penggunaan angkatan kerja

(penurunan pengangguran), dan tidak benar-benar meningkatkan kesejahteraan rakyat (mengentaskan kemiskinan), serta tumbuh pesat hanya di sektor jasa tertentu (*non tradeable*).

Kotak 2.4

- Angka pertumbuhan ekonomi yang dipergunakan di Indonesia adalah pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) riil atas dasar harga konstan. Pertumbuhan ekonomi tahun 2007 sebesar 6,3 persen berarti PDB tahun 2007 atas dasar harga konstan bertambah sebesar proporsi itu dibandingkan dengan tahun 2006. PDB adalah nilai pasar semua barang dan jasa akhir yang diproduksi dalam perekonomian selama kurun waktu tertentu.
- Arti pertumbuhan ekonomi menurut text book kebanyakan lebih luas daripada itu. Salah satunya adalah peningkatan kapasitas suatu bangsa dalam jangka panjang untuk memproduksi berbagai barang dan jasa.
- Definisi yang banyak dipakai secara teknis di negara lain adalah pertumbuhan PDB per kapita (memperhitungkan laju pertumbuhan penduduk). Jika definisi ini diterapkan di Indonesia maka laju pertumbuhan ekonomi menjadi lebih rendah daripada yang biasa dipublikasikan. Sebagai contoh, pada tahun 2007 hanya tumbuh 4,95%.
- Sebagian ekonom menilai pertumbuhan ekonomi Indonesia belakangan ini sebagai berkualitas rendah, yang diindikasikan oleh: kondisi mikroekonomi, soal sumber pertumbuhan, ketimpangan kontribusi pertumbuhan sektoral, ketimpangan pendapatan antar golongan masyarakat, soal pengangguran, dan masalah kemiskinan.

C. Masalah Pengangguran

Soal pengangguran di Indonesia sering tidak diperlakukan sebagai masalah makroekonomi oleh pemerintah, maupun para pengkritiknya. Ketika pemerintah mengklaim kondisi makroekonomi sangat baik, angka-angka yang biasa diperlihatkan sering tidak mencakup angka pengangguran. Para pengkritik pun kerap

mengatakan bahwa pemerintah terlampau memperhatikan makroekonomi, sedangkan masalah pengangguran dan kemiskinan tidak teratasi dengan baik. Padahal, menurut *text book*, pengangguran (atau tingkat penggunaan tenaga kerja sebagai kebalikannya) adalah salah satu soal terpenting makroekonomi. Pengangguran sebagai indikator makroekonomi bermanfaat untuk mengetahui bagian dari tenaga kerja yang sesungguhnya terlibat, atau berusaha untuk terlibat, dalam kegiatan memproduksi barang dan jasa selama kurun waktu tertentu.

BPS memberi definisi, menghitung dan mempublikasikan secara rutin berbagai data bekenaan dengan pengangguran. Beberapa pengertian penting perlu diketahui. Tenaga kerja (*manpower*) adalah seluruh penduduk dalam usia kerja (berusia 15 tahun atau lebih) yang potensial dapat memproduksi barang dan jasa. Penduduk usia kerja dibagi menjadi dua golongan yaitu yang termasuk angkatan kerja dan yang termasuk bukan angkatan kerja. Angkatan kerja sendiri terdiri dari mereka yang aktif bekerja dan mereka yang sedang mencari pekerjaan. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok bukan angkatan kerja adalah mereka yang masih bersekolah, ibu rumah tangga, pensiunan dan lain-lain.

Sementara itu, penduduk yang bekerja atau mempunyai pekerjaan adalah mereka yang selama seminggu sebelum pencacahan melakukan pekerjaan atau bekerja untuk memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan selama paling sedikit satu jam dalam seminggu yang lalu dan tidak boleh terputus (Sensus Penduduk 2000). Pengangguran Terbuka merupakan bagian dari angkatan kerja yang tidak bekerja atau sedang mencari pekerjaan (baik bagi mereka yang belum pernah bekerja sama sekali maupun yang sudah penah berkerja), atau sedang mempersiapkan suatu usaha, mereka yang tidak mencari pekerjaan karena merasa tidak mungkin untuk mendapatkan pekerjaan dan mereka yang

sudah memiliki pekerjaan tetapi belum mulai bekerja. Setengah Pengangguran adalah bagian dari angkatan kerja yang bekerja di bawah jam kerja normal (kurang dari 35 jam seminggu).

Perkembangan angka pengangguran di Indonesia selama beberapa tahun terakhir memperlihatkan bahwa masalahnya masih sangat krusial. Jumlah orang yang menganggur masih sangat besar, sebanyak 10 juta orang pada tahun 2007, yang dilihat secara prosentase pun tergolong tinggi, masih sekitar 9,1 % dari jumlah seluruh angkatan kerja. Jika angka setengah pengangguran, mereka yang tidak sepenuhnya bekerja, turut dihitung, maka jumlahnya akan mencapai lebih dari 25 juta orang. Mereka yang bekerja kurang dari 35 jam dalam seminggu pada tahun 2007 telah mencapai 15,2 juta orang.

Tabel 2.10 Pengangguran di Indonesia

Keterangan	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Juta orang	9,1	9,9	10,9	11,1	10,9	10,0
% dari angkatan kerja	9,0	9,6	10,3	10,4	10,3	9,1

Sumber: BPS

Persoalan lain yang juga membutuhkan perhatian adalah upah riil yang diterima para pekerja. Upah riil adalah nilai balas jasa yang diterima pekerja, yang diukur dengan daya belinya terhadap barang dan jasa. Jika upah nominal naik lebih rendah daripada tingkat inflasi, apalagi jika tidak mengalami kenaikan samasekali, maka upah riil dipastikan menurun. Ada indikasi, upah riil pekerja di beberapa sektor usaha mengalami penurunan dalam beberapa tahun terakhir.

Persoalan rendahnya imbalan bagi para pekerja ditunjukkan pula oleh data banyaknya orang yang bekerja di sektor usaha berskala mikro, yang biasa disebut sebagai sektor nonformal. BPS sendiri merasa perlu menjelaskan bahwa penurunan angka dan jumlah pe-

ngangguran selama beberapa tahun belakangan lebih disebabkan oleh daya serap sektor ini. BPS mengeluarkan data tentang jenis-jenis pekerjaan, yang salah satu klasifikasinya adalah bekerja atau berusaha sendiri. Klasifikasi ini memang tidak hanya mencakup sektor nonformal, namun dalam penjelasan verbalnya dipastikan sebagai yang paling besar porsinya.

Kekhawatiran akan turun, stagnan atau tumbuh secara amat lambat ditujukan pula pada pendapatan riil para petani, yang antara lain diindikasikan oleh nilai tukar petani (NTP). Data NTP dari BPS memang memperlihatkan perkembangan yang fluktuatif selama beberapa tahun terakhir. Namun, belakangan ada kecenderungan untuk stagnan atau menurun. Bahkan, ada yang menduga jika pencermatan dilakukan secara lebih teliti, maka beberapa sektor pertanian rakyat (dilihat dari sisi pendapatan petaninya) mengalami penurunan yang cukup signifikan.

Kotak 2.5

- Perkembangan angka pengangguran dan setengah di Indonesia selama beberapa tahun terakhir memperlihatkan bahwa masalahnya masih sangat krusial. Masalah terkait yang dianggap lebih serius adalah turun atau stagnannya pendapatan riil para pekerja, petani dan pengusaha sektor mikro.

D. Perkembangan Indikator Moneter dan Keuangan

1. Inflasi

Inflasi dalam dua tahun terakhir ini sesuai dengan harapan pemerintah dan Bank Indonesia. Inflasi pada tahun 2007 adalah 6,59 % dan pada tahun 2006 sebesar 6,60 %. Sebelumnya, pada tahun 2005, inflasi melambung tinggi mencapai 17,11 %. Angka itu diukur berdasar perubahan Indeks Harga Konsumen (IHK) secara tahunan, *year on year* (*yoy*). Angka 6,59 % berarti harga barang dan jasa yang dibayar konsumen pada akhir tahun 2007 adalah naik sebesar

proporsi tersebut dibandingkan dengan harga pada akhir tahun 2006. Jadi sekalipun inflasi tahun 2007 diperhitungkan sama dengan tahun 2006, serta lebih rendah daripada tahun 2005, sebenarnya harga-harga secara umum tetap menunjukkan kenaikan.

Selain inflasi IHK, sebenarnya inflasi mempunyai beberapa ukuran lain. Ada inflasi Indeks Harga Perdagangan Besar (IHPB) dan inflasi Produk Domestik Bruto (PDB) *deflator*. Ada inflasi inti, yaitu suatu tingkat inflasi IHK setelah mengeluarkan bahan makanan yang harganya sangat berfluktuasi (*volatile foods*), dan barang-barang yang harganya banyak ditentukan pemerintah (*administered goods*). Ada pula ukuran perubahan harga (inflasi) yang mencakup barang dan jasa yang lebih terbatas, atau merupakan komponen-komponen dari IHK. Hanya saja, indikator yang paling sering digunakan adalah inflasi IHK karena inflasi IHK dianggap mencerminkan perubahan harga barang dan jasa kebutuhan masyarakat luas.

Arti kenaikan harga adalah bertambahnya nominal uang yang dibutuhkan untuk membeli barang dengan kuantitas yang sama. Akibat adanya dugaan, yang dalam istilah teknis disebut ekspektasi, yang cenderung menganggap harga-harga akan naik, maka nilai uang dianggap memiliki arah berkebalikan, yakni menurun. Masyarakat terbiasa menerima bahwa membeli dengan pembayaran secara angsuran (kredit) dalam kurun waktu tertentu akan membutuhkan nominal uang yang lebih besar dibandingkan jika mereka membayar kontan.

Bisa ditebak berdasar penalaran sederhana bahwa jumlah uang beredar sangat terkait dengan perkembangan harga barang dan jasa. Akan tetapi mengenai pola hubungan yang lebih pasti seperti kausalitas, serta masalah waktu (dinamik) dari relasi tersebut, para ekonom masih berbeda pendapat. Satu hal yang disepakati oleh mayoritas ekonom adalah bahwa tingkat harga akan naik jika pemerintah mencetak uang terlalu banyak. Pendapat ini bisa di-

terjemahkan lebih lanjut, inflasi akan terjadi jika jumlah uang beredar meningkat terlampau cepat.

Oleh karena itulah, tugas pengendalian inflasi di Indonesia dianggap menjadi tugas Bank Indonesia. Kuat anggapan bahwa Bank Indonesia melalui kebijakan moneter (seperti penentuan target suku bunga) seharusnya dapat mengendalikan inflasi IHK. Pada kenyataannya, banyak faktor yang mengakibatkan inflasi IHK di luar kendali kebijakan moneter. Hanya komponen-komponen tertentu dari inflasi IHK yang berada dalam kendali otoritas moneter. Untuk itu, sebagaimana juga yang dilakukan oleh otoritas moneter di banyak negara lain, Bank Indonesia berusaha memilah-milah komponen inflasi IHK ke dalam kelompok yang dapat dan tidak dapat dikendalikan melalui kebijakan moneter. Inflasi yang dianggap dapat dikendalikan dengan kebijakan moneter lazim disebut dengan inflasi inti (*core inflation*).

IHK saat ini dihitung melalui pengamatan di 45 kota di Indonesia, dan mengelompokkan barang dan jasa atas 7 kelompok. Antara lain: kelompok bahan makanan; makanan jadi, minuman, rokok dan tembakau; perumahan; sandang; kesehatan; pendidikan, rekreasi dan olah raga; serta transportasi dan komunikasi. Ada angka indeks untuk setiap kelompok, dan prosentase perubahan itu disebut tingkat inflasi kelompok masing-masing. Penggabungan keseluruhannya, dengan pembobotan tertentu, disebut indeks umum, yang prosentase perubahan atasnya disebut inflasi umum. Jadi dapat diketahui inflasi bulanan, triwulanan dan tahunan. Tabel 2.11 memperlihatkan tingkat inflasi (tahunan) selama beberapa tahun terakhir.

Tabel 2.11 Perkembangan inflasi di Indonesia

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
inflasi	77,54	2,01	9,35	12,55	10,03	5,06	6,40	17,11	6,60	6,59

Sumber : BPS

Inflasi inti pada dasarnya merupakan suatu tingkat inflasi IHK setelah mengeluarkan bahan makanan yang harganya sangat berfluktuasi (*volatile foods*), dan barang-barang yang harganya banyak ditentukan pemerintah (*administered goods*). *Volatile foods* termasuk di antaranya beras, cabe, dan hasil-hasil pertanian lainnya, sementara itu *administered goods* termasuk diantaranya Bahan Bakar Minyak (BBM) dan listrik. Inflasi inti dapat lebih tinggi ataupun lebih rendah dari inflasi IHK, tergantung pada kenaikan harga *volatile foods* dan *administered goods*. Sebagai contoh, pada tahun 2003 karena terjadinya penurunan harga *volatile foods* yang cukup besar, inflasi IHK cukup jauh berada di bawah inflasi inti. Sementara itu, dengan kenaikan harga BBM yang rata-rata di atas 100%, pada tahun 2005 inflasi IHK hampir dua kali lipat dari inflasi inti. Dalam kondisi tertentu, besarnya inflasi IHK dapat juga sama dengan ataupun mendekati inflasi IHK, sebagaimana yang terjadi pada tahun 2004. Harga *volitile foods* dapat sangat berfluktuasi karena ketergantungan pasokannya yang sangat tinggi terhadap keadaan cuaca, musim, gangguan hama, dan distribusi.

Sementara itu pula, harga a*dministered goods* seperti BBM dan listrik banyak ditentukan oleh pemerintah sehingga kenaikan harga barang-barang tersebut cenderung bersifat sesaat. Dengan demikian, karena perubahan harga *volatile foods* dan *administered goods* lebih bersumber dari sisi pasokan dan cenderung bersifat sesaat, inflasi yang ditimbulkan oleh kedua kelompok barang tersebut jelas di luar kendali BI.

Bahwasanya kebijakan moneter hanya dapat mempengaruhi inflasi inti telah banyak ditunjukkan dalam model-model ekonomi, baik secara teoritis maupun secara empiris. Tanpa fluktuasi dari harga *volatile foods* dan *administered goods*, inflasi inti dapat dilihat sebagai inflasi yang berasal dari kebijakan moneter. Hasil penelitian

di BI juga menunjukkan bahwa di Indonesia, dibandingkan dengan inflasi IHK, inflasi inti lebih dapat dikontrol dengan kebijakan moneter. Hal ini sangat beralasan karena jika harga *volatile foods* lebih ditentukan oleh gangguan terhadap pasokan, sementara harga *administered goods* detentukan oleh pemerintah, maka kestabilan harga yang diukur dengan inflasi intilah yang berada dalam kendali BI. Perlu dicatat bahwa inflasi inti dapat juga dipengaruhi oleh kenaikan harga *volatile foods* dan *administered goods* melalui efek lanjutan (*second round effects*).

Inflasi inti (*core inflation*) pada tahun 2007 tercatat sebesar 6,29 % (y-o-y), sementara komponen yang harganya diatur pemerintah (*administered price*) dan komponen bergejolak (*volatile foods*) mengalami inflasi sebesar 3,30 % dan 11,41 %.

Inflasi tertinggi tahun 2007 terjadi pada kelompok bahan makanan (11,26 %), kemudian kelompok sandang (8,42 %) dan kelompok pendidikan, rekreasi dan olah raga (8,83 %). Akibatnya, ketiga kelompok itu menjadi penyumbang utama inflasi tahun 2007, yaitu: kelompok bahan makanan sebesar 2,82 %, kemudian kelompok perumahan, air, listrik, gas dan bahan bakar 1,27 % dan kelompok makanan jadi, minuman, rokok dan tembakau sebesar 1,10 %.

Sementara itu, dari sisi komoditas barang dan jasa yang dominan menyumbang inflasi adalah beras (0,52 %), minyak goreng (0,49 %), bawang merah (0,47 %), emas perhiasan (0,33 %), tarif kontrak rumah (0,30 %), dan biaya kuliah akademi/PT (0,17 %). Secara umum, komoditi utama penyumbang inflasi tahun 2007 relatif sama dengan tahun 2006. Komoditi lainnya yang termasuk penyumbang inflasi secara signifikan pada tahun 2006 dan 2007 adalah: nasi, cabe merah, mie, telur ayam ras, biaya sekolah SD, biaya sekolah SLTP, biaya sekola SLTA, dan tarif sewa rumah.

Cukup beralasan jika ada kekhawatiran sebagian pihak me-

ngenai perlunya pemerintah (dan Bank Indonesia) memperhatikan secara lebih cermat soal inflasi ini, tidak sekadar besaran agregatnya. Pengelompokkan barang dan jasa ke dalam sembilan kategori memang dapat menggambarkan perkembangan harga pada masing-masingnya, akan tetapi tetap mencampur baurkan "kelas" barang dan jasa. Dibutuhkan informasi yang lebih detil mengenai barang dan jasa yang memang hampir selalu dibeli oleh masyarakat miskin dan nyaris miskin. Secara kasat mata terlihat beberapa harga barang dan jasa (mobil, telepon selular, perumahan, pakaian, dan lain sebagainya) yang bukan merupakan kebutuhan langsung mereka cenderung turun atau setidaknya naik secara moderat, sehingga memberi kontribusi pada pelambatan laju inflasi. Kenaikan harga yang benar-benar dihadapi oleh kelompok masyarakat berpendapatan rendah dan menengah justeru terindikasi lebih tinggi daripada inflasi umum.

Seandainya terjadi prosentase kenaikan yang sama sekalipun, maknanya tetap berbeda bagi setiap kelompok pendapatan. Beban yang terasa lebih berat akan dirasakan oleh masyarakat berpendapatan rendah, karena menurunkan pendapatan riilnya secara signifikan dan seketika.

Penalaran lainnya yang perlu difahami terkait inflasi adalah bahwa selama ini sebenarnya tetap terjadi kenaikan harga yang terus menerus. Sekalipun inflasi yang amat tinggi pada tahun 1998 kemudian bisa dikendalikan, masih sempat terjadi inflasi yang tinggi lagi pada tahun 2005 karena kenaikan harga BBM yang sangat besar. Jangan dilupakan bahwa kenaikan harga-harga tersebut bersifat akumulatif dari tahun ke tahun. Artinya, masyarakat tetap saja harus membayar harga yang sudah terlanjur naik pada tahun 1998, meskipun tahun berikutnya hanya naik 2 persen. Begitu pula dengan angka inflasi tahun 2007 yang "cuma" 6,6 persen adalah akumulasi

lanjutan dari inflasi tahun 2006. Apalagi inflasi sampai dengan bulan April mengisyaratkan bahwa angka akumulasinya pada tahun 2008 akan melebihi 10 %, terutama jika pemerintah jadi menaikkan harga BBM. Sederhananya, yang harus dibayar oleh masyarakat adalah harga terakhir bukan tingkat inflasinya.

Sebagian besar ekonom di seluruh dunia saat ini memang menganggap inflasi sebagai masalah utama perekonomian. Kebijakan makroekonomi terpenting dan paling banyak direkomendasikan pun adalah pengendalian inflasi. Akan tetapi kita perlu mengetengahkan pandangan lain, yang melihat bahwa sebenarnya bagi banyak negara berkembang seharusnya pengendalian inflasi bukan lagi menjadi proritas yang mendesak. Setidaknya, harus dilihat *case by case*, terkait waktu dan kondisi perekonomian secara keseluruhan. Sebagaimana yang dikemukakan Stiglitz (2002), fokus yang berlebihan terhadap inflasi tidak saja bisa mendistorsikan kebijakan ekonomi dengan menghambat pencapaian pertumbuhan penuh dari output potensial, namun juga menciptakan hambatan-hambatan kelembagaan yang bisa menurunkan fleksibilitas perekonomian tanpa menghasilkan keuntungan yang memadai.

2. Jumlah Uang Beredar

Di atas sudah disinggung sedikit kaitan antara uang beredar dengan inflasi. Ada baiknya kita melihat sedikit lebih rinci mengenai perkembangan jumlah uang beredar di Indonesia. Data ini relevan dengan kecepatan tumbuh daya beli masyarakat secara keseluruhan, tentu saja dalam keadaan inflasi yang terkendali. Oleh karena inflasi memang relatif stabil dalam beberapa tahun ini, meskipun sebenarnya tidak bisa dikatakan rendah, maka nilai uang pun demikian.

Saat ini ada banyak jenis uang yang sah dan digunakan untuk

bertransaksi. Ada uang logam dan kertas yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia, dalam berbagai nominal atau pecahan, yang oleh ekonom biasa disebut uang kartal. Ada jenis uang yang dikeluarkan oleh perbankan seperti: cek, travelers cek, giro, kartu debit, dan sebagainya, yang biasa disebut uang giral. Ada pula jenis uang yang disebut dengan uang kuasi. Perbedaannya dengan uang kartal dan uang giro adalah dalam tingkat likuiditas atau kemudahan penggunaannya dalam transaksi. Contohnya adalah tabungan dan deposito berjangka pendek. Pemiliknya bisa menggunakan uang kuasi sebagai uang, namun memerlukan waktu yang relatif lebih lama, atau harus dengan prosedur tertentu.

Sebenarnya perbedaan antar jenis uang tersebut semakin tipis, dan sering hanya bersifat konsepsional. Sebagai contoh, tabungan seseorang di suatu bank saat ini pada umumnya mendapat fasilitas kartu debit, yang penggunaannya sebagai uang telah begitu luas. Beberapa bank juga memberi kesempatan kepada pemilik deposito untuk lebih mudah melikuidkan dananya. Sementara itu, dana seseorang di pasar reksadana atau di lembaga keuangan nonbank saat ini juga sangat mudah diubah bentuknya menjadi uang. Banyak contoh lagi yang menggambarkan perkembangan luar biasa atas apa yang dapat disebut sebagai uang.

Perkembangan dari M1 (uang kartal dan uang giral) dan M2 (telah memperhitungkan uang kuasi) digambarkan oleh tabel 2.12. Tabel itu menggambarkan perkembangan posisi dalam beberapa tahun terakhir, per tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Jika dilihat dari data ini saja (dikurangi laju inflasi) maka terkesan bahwa orang Indonesia semakin memiliki banyak uang (daya beli) untuk bertransaksi, yang kadang diklaim sebagai semakin sejahtera.

Tabel 2.12 Uang Beredar (Rp miliar)

Akhir Periode	Uang Kartal	Uang Giral	M1	Uang Kuasi	M2
2001	76.342	101.389	177.731	666.323	844.054
2002	80.686	111.253	191.939	691.969	883.908
2003	94.542	129.257	223.799	731.893	955.692
2004	109.265	144.553	253.818	779.710	1.033.528
2005	124.316	157.589	281.905	921.310	1.203.215
2006	151.009	210.064	361.073	1.021.001	1.382.074
2007	183.419	277.423	460.842	1.182.361	1.643.203

Sumber: Bank Indonesia

Perhatikan bahwa data uang kartal dalam tabel hanya memperhitungkan yang ada di masyarakat, tidak termasuk uang kertas dan logam yang ada dalam kas Bank Indonesia dan bank umum. Data 31 Desember 2007 sebesar Rp 183,42 triliun bisa diinterpretasikan sebagai ada uang logam dan uang kertas sejumlah itu dalam "dompet" masyarakat Indonesia. Jika dirasiokan dengan jumlah penduduk maka pada tanggal itu mestinya secara rata-rata ada uang sebanyak hampir Rp 815 ribu dalam dompet setiap orang, berapa pun usianya. Jika satu keluarga terdiri dari 4 orang berarti ada uang lebih dari Rp 3,2 juta yang sedang mereka pegang.

Angka tersebut akan jauh menjadi lebih besar jika seluruh jenis uang diperhitungkan. Dengan konsep uang M2, maka rata-rata tersebut menjadi Rp 7,3 juta per orang dan Rp 29,2 juta per keluarga (bagi yang beranggotakan 4 orang). Tentu saja disertai catatan bahwa yang memegang uang kuasi hanyalah masyarakat berpendapatan menengah ke atas.

Perlu diingat pula bahwa pengertian uang di atas tidak memasukkan jenis kekayaan seperti perhiasan, emas batangan, mobil, bangunan, surat berharga tertentu, dan jenis aset lainnya. Jadi bisa

dikatakan bahwa penduduk Indonesia tercatat memiliki aset yang cukup besar dan mudah dicairkan (likuid). Dengan kata lain, ada daya beli yang masih amat potensial dalam perekonomian nasional.

Sayangnya, data statistik tersebut adalah bersifat agregat (keseluruhan) dan bersifat rata-rata (agregat dibagi jumlah penduduk). Besar kemungkinan (diindikasikan oleh data rekening bank) beberapa orang memiliki miliaran (ada yang triliunan) rupiah, sedangkan orang yang lainnya tidak memiliki uang sama sekali. Begitu pula dengan jauh lebih besarnya uang kuasi dibandingkan uang kartal, sementara kehidupan sehari-hari rakyat kebanyakan tidak mengenal jenis uang ini. Indikasi masih sangat banyak orang yang sedang tidak memiliki uang pun dapat dilihat antara lain dari kuantitas barang dan jasa yang mereka beli. Misalnya, mayoritas orang masih membeli kebutuhan pokok secara harian, bahkan ada yang terpaksa berpuasa pada waktu tertentu.

3. Nilai Tukar Rupiah

Kita sudah pernah merasakan akibat dari perubahan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, juga mata uang asing lainnya, yang sedemikian besar dalam jangka waktu amat singkat pada tahun 1997. Nilai tukar rupiah terhadap dolar sempat merosot sampai seperenamnya, dari sekitar 2.500 menjadi 15.000 rupiah per dolarnya. Kejadian yang demikian disebut krisis nilai tukar, dan dalam kasus Indonesia kemudian berkembang menjadi krisis moneter serta krisis ekonomi secara keseluruhan.

Yang kita kenal luas sebagai kurs, menurut buku teks ekonomi sebenarnya adalah nilai tukar nominal (*nominal exchange rate*), yaitu suatu nilai dimana seseorang dapat memperdagangkan mata uang suatu negara terhadap mata uang negara lainnya. Sebagai contoh, jika kita pergi ke sebuah bank di Indonesia, kita akan melihat

papan pengumuman yang berisi kurs beberapa mata uang asing terhadap rupiah. Jika tertulis 9.000 rupiah untuk dolar Amerika, maka kita harus membayar sejumlah rupiah itu untuk mendapatkan satu dolar Amerika yang ingin kita miliki.

Sebenarnya ada macam-macam kurs pada suatu waktu (saat yang sama) antara dua mata uang, misalnya antara rupiah dan dolar Amerika. Ada kurs untuk uang kertas (*bank note*), antara yang diterbitkan oleh Bank Sentral Amerika (*The Federal Reserve*) dengan yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia. Ada kurs untuk cek dan giro, yang nilainya juga bergantung dari beberapa aspek teknis cek dan giro bersangkutan. Aspek teknis dimaksud antara lain soal penerbitnya (bank atau nonbank), tanggal jatuh tempo, dan sebagainya. Kurs juga berbeda menurut tujuannya, apakah untuk membeli atau menjual mata uang asing, sehingga ada kurs beli dan kurs jual menurut sudut pandang bank atau pedagang valuta asing. Contoh di atas adalah kurs jual dalam sudut pandang bank, atau untuk pembelian dolar oleh nasabah.

Jika suatu negara menganut sistem kurs yang dibiarkan mengambang bebas sesuai kekuatan pasar, maka analisa atas pasar valuta asing dalam perekonomian tersebut pada dasarnya bisa dilakukan sebagaimana analisa pasar pada umumnya, yakni terhadap penawaran dan permintaannya. Apalagi jika ditambah dengan sistem devisa bebas, baik dari segi kepemilikan maupun lalu lintas keluar dan masuk negara bersangkutan. Dan saat ini, Indonesia dapat dikategorikan menganut kedua sistem tersebut, sehingga pengamatan atas kurs rupiah dapat dilakukan dengan menganalisa pasar valuta asingnya.

Bagaimanapun, Bank Indonesia tetap berupaya mencermati secara seksama perkembangan pasar valuta asing di Indonesia, dan tidak jarang berusaha mempengaruhinya dengan berbagai kebijakan

atau aturan. Untuk sekadar menjadi pedagang uang kertas asing yang resmi, misalnya, suatu badan usaha memerlukan izin dengan persyaratan yang cukup ketat. Begitu pula jika suatu bank ingin menjadi bank devisa, yang memiliki keleluasaan tertentu bertransaksi dalam mata uang asing dengan banyak pihak di luar negeri.

Perlu diketahui bahwa pasar uang kertas asing hanya memiliki pangsa yang kecil dalam pasar valuta asing. Porsi transaksi yang lebih besar adalah pada pasar *spot* valuta asing, yang melibatkan pertukaran mata uang asing yang disimpan dalam rekening bank dengan berbagai denominasi mata uang. Kurs yang terjadi biasa disebut dengan istilah kurs spot. Salah satu perbedaannya yang menyolok dengan kurs uang kertas asing adalah pada *spread* (selisih) antara kurs jual dan belinya. *Spread* kurs uang kertas biasanya cukup besar, mengingat risiko persediaan dan masalah teknis lainnya.

Ada juga jenis perdagangan mata uang asing, berarti juga jenis kurs, yang berkaitan dengan waktu transaksi yang lebih lama, yang disebut transaksi *forward*. Kurs uang kertas asing adalah kurs untuk transaksi seketika, sedangkan kurs spot bisa dianggap untuk transaksi segera, sekitar satu atau dua hari. Sementara kurs *forward* adalah kurs yang disepakati saat ini untuk pertukaran mata uang sampai tanggal tertentu di masa yang akan datang.

Dalam kenyataannya, saat ini tercipta berbagai jenis transaksi yang merupakan kombinasi antara transaksi spot dan transaksi *forward*. Bank Indonesia sendiri harus mengeluarkan berbagai aturan rinci tentang hal ini mengingat dampaknya yang kadang sangat menganggu stabilitas nilai tukar rupiah. Salah satu bentuk transaksi forward yang paling dikenal dan volumenya paling besar adalah *swap*. Swap adalah kesepakatan untuk membeli dan menjual valuta asing pada kurs yang telah ditentukan sebelumnya, dimana pembelian dan penjualan terjadi pada waktu yang berbeda, atau

meminjam satu mata uang dan meminjamkan mata uang yang lain.

Selama tiga tahun terakhir, Bank Indonesia bisa dikatakan cukup berhasil memelihara stabilitas nilai tukar rupiah. Sebagiannya disebabkan makin efektifnya kebijakan BI dalam aspek-aspek yang terkait pasar valuta asing. Sebagian lagi (lebih besar) terkait pula dengan membaiknya posisi neraca pembayaran internasional. Oleh karena itu, stabilitas nilai tukar bisa saja terganggu seketika jika ada goncangan besar pada Neraca Pembayaran, seperti *capital outflow* yang besar dan mendadak. Masalah Neraca Pembayaran Internasional akan dijelaskan pada bagian selanjutnya, setelah kita membahas sedikit soal indikator terkait pasar modal.

4. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG)

Pertumbuhan Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) yang spektakuler berulangkali diklaim sebagai pertanda perbaikan ekonomi oleh pemerintah maupun oleh sebagian ekonom. Alasan utamanya, hal itu dianggap mencerminkan tingginya kepercayaan dunia bisnis (terutama internasional) terhadap perekonomian Indonesia. Yang sudah sangat jelas adalah pasar modal Indonesia telah memberi keuntungan besar bagi modal asing yang parkir, yang jumlahnya meningkat luar biasa sejak akhir tahun 2006 sampai dengan awal tahun 2008. Keuntungan berasal dari pendapatan bunga dan dividen, serta terutama sekali dari keuntungan *capital gain* (akibat perubahan harga sekuritas). Pada beberapa bulan terakhir, fluktuasi harga saham terjadi secara cukup signifikan. Sebagian investor sudah mulai merasakan kerugian (*capital loss*) yang cukup berarti. IHSG adalah indikator harga dari seluruh saham yang tercatat di bursa Efek Indonesia.

Selain IHSG, tersedia indeks harga saham individual, indeks sektoral, indeks LQ45, dan sebagainya. Jika IHSG cenderung terus

meningkat artinya harga saham pada umumnya naik, meskipun tetap ada yang mengalami penurunan. Bagi kebanyakan ekonom *mainstreams*, IHSG sering diperlakukan sebagai cermin perekonomian. Logikanya, ada ekspektasi mengenai keadaan emiten (perusahaan yang menerbitkan saham) yang terus membaik sehingga sahamnya "dihargai" lebih mahal. Akan tetapi dalam kenyataannya, para pelaku pasar modal tidak sepenuhnya (malah ada yang tidak sama sekali) mendasari perilakunya dengan analisa fundamental tentang keadaan emiten atau keadaan industri yang bersangkutan. Banyak dari mereka murni bertujuan berdagang dan berspekulasi, mengoptimalkan perolehan harga melalui fluktuasi harga saham. Ada macam-macam jenis transaksi dan jenis produk yang diperdagangkan seperti: perdagangan waran, kontrak berjangka indeks saham, *right issue*, reksa dana, dan sebagainya. Semuanya bisa dilakukan dengan pasar regular, negosiasi maupun tunai, sehingga memungkinkan segala macam "*game*" dapat dimainkan.

Anggapan bahwa IHSG mencerminkan tingkat kepercayaan dunia bisnis internasional memiliki alasan kuat pada data kepemilikan. Kepemilikan saham di bursa Indonesia mayoritas adalah oleh asing, mencapai hampir 70%. Bahkan, saham yang dimiliki oleh lokal (sekitar 30%) mengandung pula unsur kepemilikan asing. Yang dimaksud lokal oleh data tersebut adalah: asuransi, reksa dana, dana pensiun, lembaga keuangan, perusahaan, perusahaan efek, yayasan, perorangan dan lainnya. Padahal kita telah tahu bahwa reksa dana, lembaga keuangan, perusahaan, dan perusahaan efek, sebagian kepemilikannya (ada yang sebagai saham pengendali) adalah asing, sekalipun berbadan hukum Indonesia.

Sekalipun IHSG memang cukup mencerminkan seberapa besar kepercayaan dunia bisnis (tepatnya bisnis keuangan) dunia, kita

perlu bersikap kritis atas berbagai pernyataan (terutama dari pihak pemerintah). Pada saat IHSG terus naik (bahkan secara dramatis) yang dikemukakan adalah opini mengenai membaiknya perekonomian nasional. Ketika yang terjadi adalah penurunan IHSG secara signifikan, maka yang disebut-sebut adalah dinamika umum pasar keuangan internasional yang juga mengalami koreksi secara besar-besaran.

Bagaimanapun, manfaat utama pasar modal bagi sektor riil perekonomian Indonesia mestinya adalah sebagai sumber dana. Manfaat semacam ini terbatas pada saat IPO, penawaran saham baru, atau penerbitan obligasi. Dalam hal ini, kinerja pasar modal di Indonesia tampak belum optimal. Tingkat kapitalisasinya tergolong masih rendah dibandingkan negara-negara tetangga seperti Malaysia, Thailand dan Singapura. Jumlah emiten yang menerbitkan efek baru sekitar 556 emiten sampai dengan akhir tahun 2007.

Kotak 2.6

- Inflasi relatif stabil selama beberapa tahun belakangan hingga akhir 2007, meskipun tidak bisa dikatakan rendah, dan cenderung menaik kembali selama beberapa bulan terakhir.
- Sebenarnya tetap terjadi kenaikan harga yang terus menerus, sehingga konsumen membayar harga yang sudah terakumulasi, berapa pun angka inflasinya.
- Angka inflasi (karena sebab teknis) kurang memberi informasi mengenai biaya hidup sesungguhnya yang ditanggung oleh masyarat miskin dan yang nyaris miskin.
- Jumlah uang beredar (JUB) cenderung meningkat secara stabil, bisa dianggap mengindikasikan pertumbuhan daya beli masyarakat karena diiringi oleh inflasi yang terkendali.
- Sejauh ini, BI berhasil mengendalikan JUB, namun masih rawan di masa mendatang karena perkembangan sistem pembayaran yang makin rumit, seperti soal kartu kredit.

- Nilai tukar rupiah cukup stabil selama tiga tahun terakhir. Antara lain disebabkan semakin efektifnya kebijakan BI, serta membaiknya posisi neraca pembayaran internasional. Namun, stabilitas itu bisa terganggu seketika jika ada goncangan eksternal yang besar dan atau menurunnya kepercayaan masyarakat secara drastis.
- Kenaikan IHSG yang spektakuler diklaim sebagai pertanda perbaikan ekonomi karena cerminan kepercayaan dunia bisnis (internasional) terhadap perekonomian Indonesia. Pada saat terjadi penurunannya secara signifikan yang dikeumkakan adalah faktor keuangan internasional.
- IHSG sejatinya adalah indikator harga dari seluruh saham yang tercatat di bursa Efek Indonesia; keuntungannya bagi sektor riil masih sangat kecil dan diperdebatkan.
- Pihak asing telah mendominasi (sekitar 70%) dari kepemilikan atas saham di pasar modal Indonesia saat ini.

E. Perkembangan Neraca Pembayaran Internasional

Hubungan ekonomi antar bangsa dan lintas wilayah negara sudah berlangsung selama berabad-abad. Dalam perekonomian modern, selain nilainya yang tumbuh, ragam bentuk transaksi ekonomi tersebut terus bertambah. Transaksi ekonomi yang bersifat antar negara (internasional) biasanya dicatat secara sistematis oleh setiap negara. Di kebanyakan negara, catatan itu direkapitulasi dan dipublikasikan secara rutin. Pencatatan dan penghitungan dilakukan dengan sudut pandang masing-masing negara, misalnya berkenaan dengan pengertian arus keluar masuknya uang dalam denominasi mata uang asing (devisa). Di setiap negara, pencatatan ada yang dilaksanakan oleh suatu departemen atau lembaga pemerintahan, dan ada pula yang dilakukan oleh bank sentralnya.

Catatan sistematis atas nilai transaksi barang, biasanya untuk kurun waktu satu tahun, disebut neraca perdagangan (*trade balance*). Ada pencatatan tentang nilai ekspor, barang-barang yang dijual ke luar negeri; serta pencatatan tentang nilai impor, barang-

barang yang dibeli dari luar negeri. Istilah yang dipakai untuk menunjukkan nilainya secara bersamaan disebut ekspor bersih (neto), nilai ekspor dikurangi nilai impor.

Neraca Perdagangan Indonesia, selama beberapa dasawarsa terakhir, hampir selalu mengalami surplus. Surplus berarti nilai ekspor neto bertanda positif, dimana nilai ekspor barang Indonesia melebihi nilai impornya. Ekspor neto selama kurun waktu satu tahun pada tahun 2006 mencapai $ 29,72 miliar.

Catatan sistematis atas nilai transaksi jasa selama satu tahun disebut neraca jasa (*services account*). Sama seperti pada neraca perdagangan, yang dicatat adalah nilai ekspor jasa-jasa dan impor jasa-jasa. Juga ada istilah transaksi jasa bersih (neto), yang serupa dengan ekspor neto. Transaksi jasa meliputi antara lain: jasa pengiriman barang, jasa keuangan, perbankan, jasa manajemen, jasa konsultan dan sebagainya. Dalam beberapa tahun terakhir, Bank Indonesia merinci transaksi jasa ke dalam tiga neraca, yaitu: transaksi jasa-jasa, pendapatan, dan transfer berjalan. Keseluruhan neraca jasa Indonesia pada tahun 2006 mencatat defisit sebesar $ 20,1 miliar.

Seringkali, kedua jenis neraca tadi digabungkan ke dalam satu neraca yang disebut transaksi berjalan (*current accounts*). Artinya, transaksi berjalan merupakan catatan gabungan dari neraca perdagangan, neraca jasa, pendapatan dan transfer berjalan. Pada tahun 2006, transaksi berjalan Indonesia mengalami surplus sebesar $ 9,63 miliar.

Ada lagi catatan sistematis yang disebut neraca modal (*capital account*) atau transaksi modal, yang kadang disebut secara lengkap sebagai transaksi modal dan finansial. Yang dicatat adalah transaksi yang berkenaan dengan utang piutang dan investasi, yang bersifat internasional. Penerimaan utang baru dan pembayaran cicilan pokok utang lama masuk ke dalam catatan ini. Sebagai catatan, pembayaran bunga utang dimasukkan ke dalam neraca jasa karena dianggap balas jasa atas modal.

Jika catatan dari transaksi berjalan dengan neraca modal di-

gabungkan, maka akan disebut sebagai neraca pembayaran internasional (NPI), yang biasa disingkat sebagai neraca pembayaran (*balance of payments*). Dengan kata lain, neraca pembayaran suatu negara menggambarkan hasil bersih arus uang masuk dan ke luar negaranya selama kurun waktu tertentu, biasanya dalam setahun. Uang yang dipakai adalah uang yang umum diterima sebagai alat pembayaran internasional, biasa disebut dengan devisa. Saat ini, kebanyakan devisa berwujud emas, dolar Amerika, Euro, Poundsterling, Yen, dan SDR (mata uang IMF).

Secara konvensional, neraca pembayaran (termasuk neraca perdagangan, neraca jasa, dan transaksi berjalan) dinyatakan dalam dolar Amerika. Sekalipun sebagian transaksi yang terjadi mungkin dibayar dengan mata uang lain atau dengan emas, pencatatannya pada neraca pembayaran dikonversikan ke dalam dolar.

Setiap kolom pada tabel 2.13 adalah neraca pembayaran Indonesia selama kurun waktu setahun, pada masing-masing tahun. Transaksi berjalan terdiri dari neraca barang, jasa-jasa (bersih), pendapatan (bersih), transfer berjalan (bersih). Transaksi modal terdiri dari transaksi modal sektor publik (pemerintah) dan sektor swasta. Setelah memperhitungkan nilai dari pos "selisih perhitungan" maka diketahui besarnya surplus/defisit, yang oleh karena harus dibiayai dinamakan pos "pembiayaan", kadang disebut juga dengan lalu lintas moneter (LLM). Sedangkan catatan mengenai aktiva luar negeri menunjukkan cadangan devisa yang dimiliki oleh Indonesia pada tanggal 31 Desember untuk masing-masing tahun.

Sejalan dengan surplus NPI, jumlah cadangan devisa selama tahun 2007 terus meningkat. NPI pada tahun 2007 secara keseluruhan mengalami surplus sebesar USD 12,54 miliar. Cadangan devisa meningkat dari USD 42,6 miliar pada akhir 2006 menjadi USD56,92 miliar pada akhir 2007. Cadangan sejumlah itu setara dengan 5,7 bulan impor dan pembayaran utang pemerintah.

Tabel 2.13 Neraca Pembayaran Indonesia (juta US$)

Keterangan	2003	2004	2005	2006	2007
I. Transaksi Berjalan	8.106	1.563	278	10.836	11.009
1. Neraca Barang	24.563	20.152	17.534	29.660	33.083
a. Ekspor f.o.b	64.109	70.767	86.995	103.528	118.014
b. Impor f.o.b	-39.546	-50.615	-69.462	-73.868	-84.930
2. Jasa-jasa (bersih)	-16.456	-8.811	-9.122	-9.888	-11.103
3. Pendapatan (bersih)		-10.917	-12.927	-13.800	-15.875
4. Transfer berjalan		1.139	4.793	4.863	4.903
II. Transaksi Modal	-949	1.852	345	2.943	2.753
A Sektor Publik	-833	-	333	350	530
B Sektor Swasta	-116	1.852	12	2.593	2.223
1 Investasi Langsung	-597	-1.512	5.271	2.211	1.164
2 Investasi Portofolio	2.251	4.409	4.190	4.174	6.981
3 Investasi Lainnya	-1.770	-1.045	-9.449	-3.792	-5.922
III. Jumlah (I+II)	7.157	3.415	623	13.779	13.762
IV. Selisih Perhitungan (bersih)	-3.502	-3.106	-178	731	-1.219
V. Neraca Keseluruhan (III+IV)	3.655	309	444	14.510	12.543
VI. Lalu Lintas Moneter (LLM)*	-3.655	-309	-444	-14.510	-12.543
Catatan:					
1. Aktiva Luar Negeri (IRFCL)	36.296	36.320	34.724	42.586	56.920
Setara Impor Nonmigas dan bayar ULN Pemerintah (bulan)	7,1	5,7	4,3	4,5	5,7
2. Transaksi Berjalan / PDB (%)	3,4	0,6	0,1	2,7	2,5

*) Khusus LLM, tanda - (minus) menunjukkan surplus
Sumber: Bank Indonesia

Surplus transaksi berjalan memberi kontribusi sekitar USD 11,0 miliar (2,5% dari PDB), sedikit lebih tinggi dari surplus pada 2006 (USD 10,8 miliar), terutama karena kenaikan ekspor nonmigas yang, kendati tumbuh melambat, masih dapat mengimbangi kenaikan impor non-migas. Transaksi modal dan keuangan surplus sekitar USD 2,7 miliar, sedikit lebih rendah dari surplus pada 2006 (USD 2,9 miliar). Menurut Bank Indonesia pula, meningkatnya pembayaran utang luar negeri baik di sektor publik maupun swasta membawa dampak pada me-

nurunnya posisi utang luar negeri relatif terhadap kenaikan PDB. Kondisi ini menyebabkan meningkatnya potensi kemampuan pembayaran utang luar negeri Indonesia. Namun diingatkan bahwa meningkatnya porsi utang jangka pendek mendorong kenaikan kerentanan NPI terhadap risiko gejolak eksternal dan perubahan sentimen investor.

Soal gejolak eksternal dan perubahan sentimen investor ini dirasa cukup mengkhawatirkan oleh beberapa ekonom. Beberapa bulan yang lalu bahkan sempat berkembang wacana akan terjadinya *sudden reversal*, yang bisa secara seketika mengubah wajah NPI menjadi sangat buruk. Giliran berikutnya adalah gejolak nilai tukar rupiah, yang bisa saja memaksa keadaan yang mirip dengan peristiwa 1997-1998. Sekalipun sampai sejauh ini keadaan buruk semacam itu tidak terjadi, sebagiannya karena otoritas moneter dan pemerintah jauh lebih siap dibanding pada masa lalu, kerawanan bukannya hilang sama sekali. Bagaimanapun, NPI tidak terlampau kokoh karena besarnya porsi arus modal jangka pendek, sehingga goncangan eksternal yang besar bisa berakibat fatal.

1. Keadaan Ekspor dan Impor

Analisa yang lebih jauh atas komponen neraca pembayaran seringkali dimulai dengan analisa atas neraca perdagangan (barang). Analisa sebagiannya mengarah kepada rincian dari komoditi ekspor dan impor. Juga berfokus pada penyebaran negara tujuan atau diversifikasi pasar. Rincian ekspor, misalnya, diidentifikasi sebagai struktur ekspor. Struktur ekspor dapat dikaitkan dengan penggolongan komoditi atas sektor primer atau yang sudah bersifat pengolahan manufaktur. Sektor primer antara lain adalah hasil pertanian yang belum diolah, hasil galian tambang, hasil tangkapan perikanan laut, dan sebagainya.

Gambaran umum struktur ekspor Indonesia pada tahun 2007 bisa

diberikan dengan menunjukkan porsi beberapa komoditi ekspor penting (lihat tabel 2.14). Tentu saja untuk penggambaran yang lebih akurat diperlukan data dengan kurun waktu yang lebih panjang. Secara teoritis, struktur ekspor yang baik adalah yang memiliki diversifikasi produk cukup besar. Ada banyak komoditi, apalagi yang bersifat olahan dan memberi nilai tambah yang besar, dianggap akan lebih menguntungkan. Dan juga lebih tahan terhadap goncangan eksternal berupa fluktuasi harga ataupun fluktuasi permintaan suatu komoditi.

Tabel 2.14 Nilai Ekspor Nonmigas Indonesia, 2003-2007

Rincian	2003		2004		2005		2006		2007	
	$juta	%	$juta	%	$juta	%	$juta	%	$juta	%
Pertanian	**2.750**	**5,6**	**2.430**	**4,5**	**2.870**	**4,3**	**3.465**	**4,3**	**4.543**	**4,9**
Kopi	273	0,6	274	0,5	522	0,8	598	0,7	572	0,6
Teh	100	0,2	63	0,1	118	0,2	134	0,2	164	0,2
Rempah	203	0,4	150	0,3	158	0,2	195	0,2	294	0,3
Tembakau	48	0,1	44	0,1	290	0,4	326	0,4	217	0,2
Coklat	410	0,8	360	0,7	645	1,0	833	1,0	868	0,9
Udang	928	1,9	802	1,5	833	1,2	922	1,1	1.421	1,5
Lainnya	787	1,6	736	1,4	305	0,5	457	0,6	1.006	1,1
Mineral	**4.145**	**8,5**	**4.636**	**8,5**	**8.010**	**12,0**	**11.361**	**14,1**	**9.575**	**10,3**
Biji Tembaga	1.924	3,9	1.755	3,2	3.488	5,2	4.588	5,7	4.093	4,4
Biji Nikel	62	0,1	106	0,2	139	0,2	204	0,3	166	0,2
Batu bara	2.054	4,2	2.677	4,9	4.343	6,5	6.192	7,7	5.070	5,4
Bauksit	20	0,0	17	0,0	24	0,0	55	0,1	41	0,0
Lainnya	85	0,2	82	0,2	17	0,0	323	0,4	204	0,2
Industri	**41.981**	**85,9**	**47.416**	**87,0**	**55.872**	**83,7**	**65.752**	**81,6**	**79.024**	**84,8**
Tekstil&produk tekstil	7.294	14,9	7.507	13,8	8.554	12,8	9.597	11,9	12.832	13,8
- Pakaian jadi	4.147	8,5	4.364	8,0	4.959	7,4	5.699	7,1	7.382	7,9
Produk kayu	3.247	6,6	3.164	5,8	2.940	4,4	2.894	3,6	5.153	5,5
- Kayu lapis	1.708	3,5	1.501	2,8	1.798	2,7	1.829	2,3	2.812	3,0
Minyak kelapa sawit	2.521	5,2	3.353	6,2	3.708	5,6	5.087	6,3	5.183	5,6
Produk kimia	1.576	3,2	1.896	3,5	4.450	6,7	5.317	6,6	4.246	4,6
Produk logam	887	1,8	1.787	3,3	561	0,8	803	1,0	1.538	1,7
Barang2 listrik	3.205	6,6	3.396	6,2	9.774	14,6	9.187	11,4	8.351	9,0
Semen	92	0,2	100	0,2	184	0,3	263	0,3	227	0,2
Kertas	2.061	4,2	2.171	4,0	3.238	4,9	3.872	4,8	4.194	4,5
Produk karet	2.146	4,4	2.878	5,3	793	1,2	991	1,2	2.898	3,1
Lainnya	18.952	38,8	21.166	38,8	21.668	32,5	27.742	34,4	34.401	36,9
Total nonmigas	**48.876**	**100**	**54.482**	**100**	**66.752**	**100**	**80.578**	**100**	**93.142**	**100,0**

Sumber: Bank Indonesia

Analisa atas ekspor seringkali dilakukan terhadap penyebaran negara tujuan. Berdasarkan negara tujuan ekspor, konsentrasi negara tujuan ekspor Indonesia kepada lima negara masih belum banyak berubah selama beberapa tahun terakhir. Lima negara tujuan ekspor dengan pangsa ekspor terbesar pada tahun 2006 adalah Jepang (15,2 %), AS (13,2 %), Singapura (9,8 %), Cina (7,0 %), serta Malaysia (4,8 %). Pangsa ekspor ke lima negara tersebut mencapai sekitar 50,0% dari ekspor total nonmigas Indonesia. Kelima negara tersebut, dalam beberapa tahun terakhir, merupakan "pasar tradisional" produk ekspor Indonesia, sehingga mengindikasikan pula tingginya ketergantungan terhadap pasar tersebut. Ekspor Indonesia menjadi rentan jika terjadi gangguan pada perekonomian negara-negara tersebut.

Ekspor Indonesia juga bisa sangat terpengaruh oleh kebijakan perdagangan mereka. Padahal, terkadang kebijakan perdagangan dikaitkan dengan isyu lingkungan hidup, isyu Hak Asasi Manusia, bahkan isyu politik. Ingat pula bahwa beberapa negara memiliki ikatan kebijakan regional, seperti Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). Negara-negara Eropa secara individual memang terlihat memiliki porsi yang tidak besar, namun jika secara bersama, MEE merupakan tujuan ekspor Indonesia dengan porsi 15,1 %.

Tabel 2.15 Perkembangan Impor (%)

	2003	2004	2005	2006	2007
Impor Nonmigas	**8,6**	**26,7**	**36,0**	**8,6**	**14,6**
Barang Konsumsi	-16,5	34,6	25,2	18,4	46,8
Bahan Baku	10,0	21,8	36,9	7,8	12,0
Bahan Modal	15,8	45,2	36,6	5,4	11,0
Impor Migas	**17,4**	**42,6**	**44,1**	**3,0**	**16,7**
Total	**10,3**	**36,3**	**37,8**	**6,9**	**15,0**

Sumber: Bank Indonesia, diolah

Analisa terhadap impor juga dapat dilakukan serupa dengan analisa ekspor. Sebagai contoh kita melihat yang biasa menjadi per-

hatian ekonom, yaitu soal pertumbuhan atau perubahannya. Dapat dikatakan (lihat tabel 2.15), misalnya, Impor sepanjang 2007 tumbuh sebesar 15 % yang disumbang oleh impor nonmigas yang tumbuh 14,6 %. Sedangkan impor migas mengalami kenaikan sebesar 16,7 % dari tahun sebelumnya. Impor migas yang kembali meningkat pesat setelah sempat melambat pada tahun sebelumnya adalah karena didorong oleh melonjaknya harga minyak dunia. Sementara itu, pertumbuhan impor nonmigas didorong oleh kenaikan harga dan volume impor.

Dari tabel 2.14 juga dapat dikemukakan beberapa hal. Berdasarkan komponennya, peningkatan pertumbuhan impor nonmigas pada tahun 2007 diakibatkan oleh semuanya, dengan kontribusi terbesar oleh barang konsumsi. Pada tahun 2006 sebenarnya laju pertumbuhan impor sempat melambat, terutama banyak dipengaruhi oleh melambatnya pertumbuhan impor bahan baku dan barang modal. Padahal selama dua tahun sebelumnya, impor kelompok barang modal mengalami peningkatan yang tinggi dibandingkan kelompok barang impor lainnya. Sementara itu, impor barang konsumsi mengalami peningkatan yang selalu tinggi pada empat tahun terakhir. Hal ini bisa menjadi indikasi adanya peningkatan penetrasi produk barang jadi dari luar negeri. Meskipun pangsa impor barang konsumsi terhadap total nilai impor relatif masih kecil, kontribusinya menunjukkan peningkatan. Meningkatnya impor barang konsumsi kemungkinan besar juga didukung oleh nilai tukar rupiah yang cenderung menguat selama 2006 dan 2007.

Tentu saja dapat dilakukan analisa atas komoditi secara lebih terinci. Dapat dianalisa barang konsumsi apa saja yang meningkat pesat pada tahun-tahun yang diamati. Bahan baku dan barang modal apa saja yang mengalami perlambatan pertumbuhan atau bahkan penurunan. Jika kurun waktu yang dianalisa lebih panjang, maka

gambaran struktur impor akan menjadi lebih baik. Secara lebih teknis, dapat dianalisa faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangannya, misalnya soal harga komoditi, nilai tukar rupiah, kebutuhan domestik, dan sebagainya.

Serupa dengan analisa ekspor, analisa impor dilakukan pula terhadap asal negara barang impor. Jika dikaitkan dengan macam komoditinya, dianalisa untuk rentang waktu yang cukup panjang, maka akan dapat dilihat "tingkat ketergantungan" impor kita pada satu atau beberapa negara. Analisa lanjutannya, dikaitkan dengan analisa ekspor, akan memungkinkan kita melihat negara-negara mana saja yang memiliki hubungan ekonomi penting dengan Indonesia. Logikanya, keadaan perekonomian negara-negara tersebut akan sangat berpengaruh terhadap perekonomian Indonesia.

Sebagai contoh, pada tahun 2006, berdasarkan negara asalnya, pangsa impor masih didominasi lima negara utama asal barang. Namun dalam beberapa tahun terakhir, ada sedikit pergeseran pangsa diantara mereka. Pergeseran utama terjadi pada barang impor dari Singapura yang dalam dua tahun terakhir melonjak dari rata-ratanya (1999-2004) sebesar 7,3 % menjadi 16,6 % (rata-rata 2005-2006), sehingga pada 2006, Singapura menggeser Jepang yang sebelumnya merupakan negara asal barang impor terbesar. Kenaikan pangsa impor dari Singapura terkait dengan penyempurnaan statistik yakni bertambahnya cakupan dokumen antara lain dengan menambah pencatatan impor dari kawasan berikat terutama yang berada di Batam dan sekitarnya. Cina masih menjadi negara asal impor ketiga terbesar dengan pangsa yang cenderung meningkat. Berbeda dengan Cina, pangsa impor dari AS menunjukkan kecenderungan menurun. Sementara itu, pangsa barang impor dari Thailand sedikit menurun. Secara keseluruhan, pangsa impor dari lima negara tersebut mencapai 55,6%, turun dari 58,3% pada 2005 (Bank Indonesia, LPI 2006).

Jenis barang yang diimpor dari negara asal utama tersebut bervariasi dari satu negara ke negara lainnya. Impor dari Jepang sebagian besar berupa kendaraan bermotor dan besi baja dengan pangsa masing-masing 2,0 % dan 1,8 % dari impor nonmigas total. Impor dari AS didominasi oleh produk alat pengangkutan dan mesin industri dengan pangsa masing-masing sekitar 0,7 %. Dari Cina, produk besi dan baja, serta benang tenun mencapai pangsa 1,3 % dan 0,9 %. Sementara itu, dari Thailand berupa kendaraan bermotor dengan pangsa 1,9 %, dan dari Singapura berupa mesin listrik dan alat kantor dengan pangsa masing-masing 2,8 % dan 1,8 % dari total ekspor nonmigas. Produk-produk impor tersebut banyak yang merupakan hasil produk industri pengolahan yang digunakan untuk produksi di dalam negeri (Bank Indonesia, LPI 2006).

2. Analisis atas Neraca Jasa

Neraca Jasa Indonesia selalu mengalami defisit, nilai impor dalam transaksi jasa selalu lebih besar daripada nilai ekspornya. Dalam hal jasa migas, misalnya, Indonesia harus membayar kontrak karya, bagi hasil dan biaya *recovery* kepada perusahaan asing. Biaya pengapalan migas (impor) juga merupakan sumber defisit, karena industri jasa Indonesia dalam hal ini belum berkembang.

Dalam hal jasa nonmigas, selain karena biaya pengapalan, sumber defisit adalah pembayaran bunga utang (pemerintah dan swasta). Tentang beban bunga utang luar negeri ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab VI. Pengiriman keuntungan (*profit transfer*) juga memberi tekanan pada neraca jasa. Memang sudah cukup banyak pemasukan dari jasa perjalananan (travel), penghasilan individu, dan lainnya yang memberi kontribusi positif.

Tabel 2.16 menggambarkan masalah ini. Pengertian neraca jasa secara sempit hanya item no 1, sedangkan secara luas adalah ke-

seluruhannya. Jasa-jasa dan pendapatan selalu mengalami defisit, sedangkan transfer bersih memberi kontribusi positif. Hanya saja pengertian transfer bersih di sini mencakup pula hibah, yang secara teoritis kurang tepat disebut sebagai jasa. Padahal, angka hibah cukup signifikan dalam beberapa tahun terakhir dengan terjadinya beberapa bencana alam yang berskala menarik perhatian dunia internasional.

Tabel 2.16 Neraca Jasa Keseluruhan Indonesia ($ juta)

Keterangan	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Jasa-jasa (bersih)	-15.690	-16.456	-8.811	-9.122	-9.888	-11.103
2. Pendapatan (bersih			-10.917	-12.927	-13.800	-15.875
3. Transfer berjalan (bersih)			1.139	4.793	4.863	4.903
Total	**-15.690**	**-16.456**	**-18.589**	**-17.256**	**-18.825**	**-22.075**

Sumber: Bank Indonesia, diolah

Secara keseluruhan transaksi jasa-jasa, pendapatan, dan transfer berjalan mencatat defisit USD 22,08 miliar pada tahun 2007, naik 17,26 % dari tahun sebelumnya. Defisit transaksi jasa-jasa dan pendapatan bersih mengalami peningkatan, sementara surplus transaksi transfer berjalan relatif tetap.

Transaksi jasa-jasa tahun 2007 mencatat peningkatan defisit, terutama bersumber dari kenaikan biaya transportasi untuk impor dan arus wisatawan Indonesia ke manca negara, termasuk perjalanan haji dan umroh. Kecenderungan ini telah terjadi selama beberapa tahun terakhir. Dari sisi penerimaan, aliran devisa masuk terutama disumbang oleh kunjungan turis asing yang meningkat menjadi 5,5 juta orang. Pada tahun 2006, penerimaan devisa turis asing sempat menurun seiring penurunan kedatangan wisatawan mancanegara yang hanya mencapai 4,9 juta orang.

Transaksi pendapatan bersih tahun 2007 mencatat kenaikan defisit 15,0% dari tahun sebelumnya, yakni menjadi $15,9 miliar.

Peningkatan defisit tersebut terutama disumbang oleh peningkatan *profit transfer* dan *reinvested earning* perusahaan PMA di Indonesia. Kecenderungan semacam ini telah terjadi pula pada tahun 2006, dan besar kemungkinan berlanjut pada tahun-tahun mendatang. Defisit akibat hal ini pada tahun lalu hanya "diselamatkan" karena sebagian dari transaksi tersebut (transaksi penanaman kembali keuntungan) tidak mengalir keluar negeri, melainkan kembali tercatat sebagai aliran masuk pada transaksi finansial. Namun, diduga akan ada arus keluar yang lebih besar nantinya terkait pembayaran bunga portofolio dan dividen.

Transfer berjalan tahun 2007 mencatat surplus sebesar USD 4,9 miliar, naik sedikit dibanding tahun 2006. Surplus transfer berjalan terutama disumbang dari transfer (TKI) yang bekerja di luar negeri. Transaksi transfer masuk dari TKI sebenarnya mencatat peningkatan yang signifikan secara terus menerus belakangan ini. Namun, transfer keluar juga meningkat karena tenaga asing di Indonesia pun meningkat jumlahnya. Berdasarkan negara, Arab Saudi dan Malaysia tetap merupakan negara dengan penempatan TKI terbesar. Secara keseluruhan, posisi penempatan TKI tahun 2007 sebanyak 4,3 juta, lebih rendah dibanding tahun 2006 sebanyak 4,6 juta. Namun, rata-rata ada kenaikan gaji selama tahun 2007, sehingga total transfernya justeru meningkat.

Selama dua tahun terakhir ini ada transaksi transfer yang nilainya cukup signifikan dan bersifat surplus, yakni penerimaan hibah. Penerimaan hibah terbesar adalah berupa bantuan internasional pascabencana tsunami di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Nias pada 2005. Dengan asumsi tidak adanya bencana besar yang membuat penerimaan hibah menjadi besar, kita pun bersiap dengan berkurangnya surplus transaksi transfer berjalan. Apalagi jika tidak ada perbaikan yang berarti dalam penanganan masalah TKI (dari soal

pengiriman sampai dengan perlindungan hak) sebagai penyumbang arus masuk devisa yang amat besar.

3. Transaksi Modal dan Finansial

Analisis atas neraca modal atau lalu lintas modal (LLM) di Indonesia sering dilakukan dengan memilah antara LLM sektor publik (pemerintah) dan sektor swasta. Terhadap LLM sektor publik, pencermatan dilakukan atas soal penarikan dan pembayaran utang luar negeri, juga soal penerbitan obligasi internasional oleh pemerintah yang merupakan kebijakan baru dalam beberapa tahun ini. Terhadap LLM sektor swasta dicermati lagi bentuknya, yang terdiri dari: investasi langsung (*foreign direct investmen*t/FDI), investasi portofolio, dan investasi lainnya.

Tabel 2.17 Transaksi Modal Indonesia (juta US$)

Keterangan	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Transaksi Modal	-1.102	-949	1.852	345	2.943	2.753
A Sektor Publik	-190	-833	-	333	350	530
B Sektor Swasta	-912	-116	1.852	12	2.593	2.223
1 Investasi Langsung	145	-597	-1.512	5.271	2.211	1.164
2 Investasi Portofolio	1.222	2.251	4.409	4.190	4.174	6.981
3 Investasi Lainnya	-2.279	-1.770	-1.045	-9.449	-3.792	-5.922

Sumber: Bank Indonesia

Neraca transaksi modal dan finansial mengalami surplus sebesar USD 2,75 miliar selama tahun 2007, sedikit menurun dibanding tahun 2006 sebesar USD 2,94 miliar. Selama empat tahun terakhir, neraca ini selalu surplus. Pada tahun 2002 dan 2003 sempat mengalami defisit (lihat tabel 2.17).

Surplus selama tahun 2006 dan 2007 terutama sekali ditopang oleh aliran masuk dalam bentuk investasi langsung (FDI) dan investasi

portofolio. Namun harus dicermati, bahwa arus FDI masih belum signifikan untuk dapat menunjang pertumbuhan ekonomi yang lebih berkelanjutan. Selain nilainya belum sebesar yang diharapkan, pada catatan rinciannya terlihat bahwa peningkatan FDI masih banyak ke sektor migas. Di sektor publik, transaksi investasi lainnya mememberi kenaikan defisit yang signifikan, sejalan dengan kembali normalnya pembayaran utang luar negeri Pemerintah *pasca-debt moratorium* pada 2005. Di sektor swasta, transaksi investasi lainnya yang juga menyumbang defisit terutama akibat penempatan simpanan oleh sektor swasta perbankan di pasar uang luar negeri.

Pada tahun 2005, surplus justeru lebih disumbang oleh membaiknya sektor publik yang disebabkan adanya *debt moratorium* dan penerbitan obligasi internasional oleh Pemerintah. Pemberian *debt moratorium* ini dimaksudkan agar dana yang seharusnya digunakan untuk membayar ULN dapat dialokasikan untuk rekonstruksi daerah bencana (tsunami). *Debt moratorium* yang diterima Indonesia pada saat itu, pembayarannya dialihkan selama lima tahun ke depan dengan masa tenggang selama satu tahun. Artinya, mulai pertengahan tahun 2006 tekanan dari sektor ini akan menjadi lebih besar, dan sudah terlihat pada neraca 2006 dan 2007.

Pada tahun 2006 dan 2007, surplus FDI secara keseluruhan menunjukkan penurunan dibandingkan tahun 2005, disebabkan terdapatnya peningkatan FDI Indonesia ke luar negeri dan berkurangnya aliran modal masuk. Pada tahun 2006 dan 2007, sebenarnya terdapat peningkatan aliran masuk FDI ke sektor migas. Tingginya harga minyak dunia jelas menjadi daya tarik tersendiri bagi perusahaan asing untuk meningkatkan usaha di sektor migas. Selain itu, pemerintah juga telah menawarkan insentif tambahan *cost recovery* dari bagi pengembangan lapangan yang kurang produktif. Harapannya, akan ada tambahan produksi migas yang cukup berarti pada tahun-tahun mendatang, yang pada giliran berikutnya akan

meningkatkan ekspor migas.

Perhatikan juga arus investasi portofolio yang selama beberapa tahun ini selalu mengalami surplus. Meningkatnya aliran masuk modal portofolio ditunjang oleh besarnya likuiditas di pasar keuangan global. Ada pula yang memandang bahwa dari sisi domestik, hal ini dipengaruhi oleh membaiknya kepercayaan terhadap kondisi makroekonomi dan prospek ekonomi. Yang cukup jelas, penanaman modal portofolio di

Indonesia masih menarik karena didukung oleh imbal hasil rupiah di pasar keuangan domestik yang relatif tinggi dibandingkan negara-negara lainnya. Imbal hasil tinggi yang mereka dapat berasal dari dua sumber pokok, yakni dari tingkat bunga (bagi obligasi) atau dividen (bagi saham) serta dari keuntungan karena naiknya harga surat berharga yang sudah dimiliki (*capital gain*).

Yang perlu diwaspadai adalah kemungkinan terjadinya arus balik modal portofolio tersebut ke luar negeri. Bahwa suatu saat akan ada arus balik sebenarnya lazim dalam negara dengan perekonomian terbuka. Masalahnya jika terjadi secara mendadak, biasa disebut *sudden reverse*, maka bisa menggocangkan perekonomian melalui gangguan atau ketidakstabilan nilai tukar (kurs).

4. Utang Luar Negeri

Transaksi modal dalam perdagangan internasional merupakan hal yang lazim bagi semua negara dewasa ini. Salah satu bentuknya adalah utang piutang internasional, dimana penduduk suatu negara mendapat utang atau pinjaman dari yang bukan penduduk. Penduduk yang berutang (debitur) di sini meliputi pemerintah dan swasta. Sedangkan pihak bukan penduduk yang meminjami (kreditur) pun beragam, seperti: pemerintah negara lain, perusahaan swasta negara lain, atau lembaga internasional.

Transaksi utang piutang internasional suatu negara dicatat dalam

neraca pembayaran internasionalnya, baik peminjaman maupun pembayarannya. Pencatatan bersifat arus (*flow*), besaran (nominal) dalam rentang waktu tertentu. Dapat diketahui dari neraca pembayaran, aliran modal berkenaan dengan Utang Luar Negeri (ULN) selama kurun waktu tertentu, seperti: satu triwulan, satu semester, dan satu tahun. Dari sisi utang, ada pembayaran cicilan dan penarikan utang baru. Dari sisi piutang, ada penerimaan cicilan utang, dan ada pemberian piutang baru.

Ada banyak alasan bagi transaksi utang tersebut dilihat dari sisi kedua pihak, yang berutang dan yang memberi utang. Dalam wacana teori ekonomi sering dikemukakan beberapa alasan mengapa transaksi itu bisa dan perlu terjadi. Salah satu yang mendapat perhatian khusus adalah keberadaan ULN negara-negara miskin dan negara-negara sedang berkembang (NSB). Pada umumnya, penjelasan teoritis lebih menekankan pada faktor internal negara-negara pengutang. Diantaranya adalah: adanya kendala keterbatasan Devisa, untuk meningkatkan persediaan tabungan domestik, dan kebutuhan akan bantuan teknis.

Penjelasan untuk alasan pertama dan kedua sebenarnya berhubungan sangat erat. Pada umumnya, penjelasan dimulai dengan anggapan bahwa negara yang berutang dianggap memiliki kesenjangan dalam dua variabel pokok perekonomiannya. Pertama, adanya kesenjangan antara persediaan dengan kebutuhan tabungan, yang disebut kesenjangan tabungan (*savings gap*). Kedua, adanya kesenjangan antara ketersediaan dengan kebutuhan akan devisa, yang disebut kesenjangan devisa (*foreign-exchange gap*). Kedua kesenjangan itu memerlukan tambahan sumber keuangan dari luar negeri, baik yang berupa bantuan maupun utang. Tentu saja, sumber yang tersedia paling banyak adalah berupa utang.

Sedangkan penjelasan mengenai alasan kedua, yaitu meningkatkan persediaan tabungan domestik, diberi penekanan pada sisi yang

berbeda. Tekanan diberikan terkait dengan teori pertumbuhan ekonomi, yang memerlukan persediaan tabungan dalam jumlah tertentu yang terus bertambah dari waktu ke waktu. ULN dianggap dapat secara seketika meningkatkan persediaan tabungan domestik, sebagai hasil dari meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi. Jika alasan pertama di atas adalah pada sisi mencukupi, maka alasan kedua ini menekankan akibat berikutnya (yang segera terjadi) dari tertutupinya kesenjangan tersebut. Penalarannya, terjadi pertumbuhan ekonomi yang meningkatkan kemampuan menabung di dalam negeri. Pada akhirnya nanti, diharapkan kebutuhan terhadap bantuan dan utang luar negeri akan menurun dengan sendirinya, setelah sumber-sumber domestik semakin memadai.

Selanjutnya, ada pula penjelasan alasan tentang bantuan teknis yang biasa menyertai ULN. Alasannya dikaitkan dengan soal alih teknologi, termasuk manajemen moderen, yang diharapkan berlangsung antara pemberi utang dengan penerima utang. Para kreditur, baik negara maju maupun pihak swasta internasional, diasumsikan memiliki kemampuan teknologi yang diperlukan oleh pengutang. Sebagian alih teknologi juga dipersyaratkan dalam transaksi, antara lain untuk menjamin kemungkinan pembayaran utang di masa datang, melalui peningkatan kapasitas produksi negara debitur. Ada pandangan optimistik dalam wacana ini, yang melihat kebutuhan kedua belah pihak (kreditur dan debitur) agar terjadi alih teknologi.

Untuk kasus utang luar negeri Indonesia, semua alasan teoritis yang disebut tadi dipakai sebagai pembenaran oleh pemerintah dan para ahli ekonomi. Seperti kebanyakan negara berkembang lain, pada tahap awal penarikan ULN, pemerintah menjadi pelaku utama. Pemerintah secara aktif melakukan perundingan dengan para kreditur, dan mengelola ULN tersebut secara langsung. Bersamaan dengan ULN itu memang ada pula sedikit bantuan yang bersifat

hibah. Sejumlah ULN diklaim bersifat bantuan atau setengah bantuan, karena persyaratan pembayarannya dianggap ringan atau berbiaya murah. Pada tahap selanjutnya, pihak swasta dalam negeri turut menjadi pelaku penting dalam transaksi ULN.

Bagaimanapun, akumulasi transaksi utang piutang luar negeri, dari waktu ke waktu, membentuk posisi ULN suatu negara. Pada suatu waktu, misalnya tanggal 31 Desember 2007, dapat diketahui posisi utang dan posisi piutang negara tersebut. Dengan demikian, datanya bersifat persediaan atau stok (*stock*). Dalam kasus negara seperti Indonesia, yang biasa menjadi fokus analisis adalah posisi ULN (*external debt outstanding*). Sekali lagi untuk diperhatikan, posisi ULN Indonesia adalah hasil bersih atau akumulasi dari arus ULN selama bertahun-tahun.

Sejak tahun 1970 sampai era awal 90-an, Indonesia mulai menerima arus ULN yang cenderung makin meningkat tiap tahun. Laju peningkatannya kemudian menurun, nominalnya masih bertambah, tetapi dengan prosentase pertumbuhan yang lebih kecil dari tahun sebelumnya. Memang pernah juga terjadi dalam satu-dua tahun, pertumbuhan itu bersifat negatif, arus ULN yang diterima pada tahun yang bersangkutan lebih rendah daripada tahun sebelumnya.

Di lain sisi, sejak akhir 70-an, arus pembayaran ULN berupa cicilan pokok dan bunga cenderung terus meningkat sampai dengan saat ini. Penyebabnya adalah utang-utang terdahulu sudah harus mulai dibayar. Selama periode tahun 1970-2006, diperkirakan ULN yang telah ditarik sudah lebih dari USD 200 milyar. Pelunasan utang pokok, tidak termasuk pembayaran bunganya, telah mencapai USD 75 milyar. Perlu diketahui bahwa penggunaan mata uang dolar Amerika Serikat (USD) hanya suatu kebiasaan pencatatan. Sedangkan transaksi sejatinya menggunakan juga berbagai mata uang asing yang lain, sehingga memerlukan perhitungan konversinya bagi keperluan pencatatan.

Posisi ULN Indonesia pada awal tahun 1970 adalah sebesar USD 2,52 milyar, termasuk ULN Orde Lama sebesar USD 2,1 milyar yang telah dijadwal ulang melalui Paris Club tahun 1970, namun tidak memasukkan utang warisan pemerintah kolonial Belanda. Posisi ULN tersebut meningkat menjadi sebesar USD 20,9 milyar pada akhir tahun 1980 dan mencapai posisi tertinggi, USD 150,89 milyar pada akhir tahun 1999. Dalam kurun waktu tersebut ULN pemerintah meningkat dari USD 2,52 milyar pada awal tahun 1970, sebesar USD 6,6 milyar pada akhir tahun 1980, dan menjadi USD 75,87 milyar dollar pada akhir tahun 1999. Sedangkan ULN swasta, yang hampir tidak ada pada tahun 1970, menjadi USD14,3 milyar dollar pada akhir tahun 1980, kemudian mencapai posisi tertinggi, USD 83,56 milyar dollar pada akhir tahun 1998.

Posisi ULN Indonesia, pemerintah dan swasta, pada 31 Maret 2008 adalah sebesar USD 145,47 miliar. Komposisinya adalah sebagai berikut: posisi ULN pemerintah USD 87,50 milyar; posisi ULN swasta USD 57,97 milyar (lihat tabel 2.18). Dalam ULN pemerintah itu sudah termasuk SUN dengan denominasi dolar. Perlu diketahui bahwa ULN Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dikategorikan sebagai swasta dalam tabel itu, mengikuti kebiasaan BI serta menurut perundang-undangan yang berlaku saat ini. Posisi ULN BUMN bukan bank per 31 Maret 2008 adalah USD 3,35 miliar, dan posisi ULN Bank Persero adalah USD 1,95 miliar.

Tabel 2.18 Posisi Utang Luar Negeri Indonesia per 31 Maret 2008

Keterangan	USD juta
Pemerintah	87.500
Swasta	57.974
a. Lembaga Keuangan	8.184
- Bank	6.017
- Bukan Bank	2.167
b. Bukan Lembaga Keuangan	48.712,58
Total	**145.474**

Sumber: Bank Indonesia

Profil atau struktur ULN Indonesia pertama-tama dapat dilihat dalam bentuk yang disajikan tabel 1 di atas, yang membedakan antara ULN pemerintah dengan swasta. Terlihat bahwa porsi utang pemerintah adalah sekitar 60,15 % dari total ULN. Porsi tersebut akan membesar (63,79 %) jika kita memasukkan ULN BUMN, baik bank maupun non bank. Namun, pengertian sektor pemerintah dalam tabel tersebut adalah dalam arti pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Profil ULN juga dapat dilihat dari jangka waktu pelunasannya. Jangka pendek diartikan sebagai ULN yang masa pelunasannya sampai dengan satu tahun; sedangkan ULN jangka menengah dan panjang adalah yang masa pelunasannya lebih dari satu tahun. Berdasarkan jangka waktunya, posisi ULN jangka pendek relatif masih rendah, sebagian besar ULN Indonesia berjangka menengah dan panjang.

Posisi ULN jangka pendek hanya sekitar 6 % dari total ULN. Sebagian besar dari ULN jangka pendek tersebut merupakan ULN swasta. ULN jangka pendek swasta terbesar justeru dimiliki oleh swasta yang bukan lembaga keuangan, atau perusahaan di sektor riil. Utang jangka pendek umumnya memiliki suku bunga tidak tetap dan bersifat komersial.

Masalah yang utama dari utang pemerintah saat ini dan di masa datang adalah beban pelunasan, berupa cicilan pokok beserta bunganya. Cicilan pokok selama beberapa tahun terakhir ini mencapai jumlah yang amat besar seiring dengan jatuh temponya ULN dari masa lalu. Dilihat dari sisi ini, cicilan tersebut bahkan lebih besar daripada ULN baru yang masuk. Perlu pula diketahui bahwa bunga (seperti *interest* untuk pinjaman luar negeri dan kupon untuk Obligasi Negara) bukanlah satu-satunya biaya utang. Ada biaya-biaya lain yang terkait dengan pengadaan pinjaman luar negeri, diantaranya: *commitment fee, management fee,* dan biaya/premi asuransi.

Sebenarnya di masa lalu, pada saat Indonesia mendapat rejeki berlimpah dari *oil boom*, ada peluang mengubah kondisi ini dalam kebijakan anggaran. Namun, utang luar negeri tetap saja menjadi komponen utama pemasukan di dalam angaran pemerintah. Tampaknya, para kreditur justeru makin antusias memberi pinjaman, melihat "kemampuan membayar" Indonesia dari hasil minyaknya. Dalam konteks ini, kemungkinan besar pandangan yang mengatakan bahwa ULN mengakibatkan tidak terjadinya pertumbuhan tabungan domestik yang berarti adalah benar. Sederhananya, dengan ULN yang berlimpah maka perekonomian Indonesia menjadi "manja", dan tak berupaya keras untuk melakukan akumulasi kapital domestik bagi investasi.

Seiring dengan itu, ada ekonom yang mencermati dan meneliti hubungan antara ULN dengan pertumbuhan ekonomi. Termasuk di dalam variabel pertumbuhan ekonomi itu adalah soal tabungan dan konsumsi, serta kebijakan ekonomi yang dinilai dapat berpengaruh terhadap efektivitas ULN. Untuk kasus Indonesia, memang tidak ada kesepakatan atau kesimpulan bersifat tunggal dan sederhana. Ada pihak yang masih bersikeras manfaat besar dari ULN telah diperoleh Indonesia pada kurun waktu yang lampau, terutama sebelum terjadinya krisis. Di seberangnya, ada pandangan yang memvonis ULN telah memerosokkan perekonomian Indonesia ke dalam kehancuran hingga saat ini. Pendapat yang kedua ini semakin lebih masuk akal jika kita hubungkan dengan soal beban utang pemerintah (separuhnya adalah ULN) yang semakin mempersempit ruang bagi kebijakan fiskal yang ekspansif.

5. Indikator Kerentanan Eksternal

Berbagai analisis tentang perekonomian Indonesia mutakhir pada umumnya memberi perhatian khusus kepada apa yang disebut dengan indikator kerentanan eksternal. Indikator kerentanan

eksternal adalah berbagai rasio (angka perbandingan) antara beberapa besaran (variabel) ekonomi yang terutama sekali terkait sangat erat dengan transaksi dengan pihak luar negeri. Indikator itu pada umumnya bisa dilacak (kadang bersifat tersirat) dalam angka-angka dari neraca pembayaran internasional.

Fokus perhatian dari indikator kerentanan eksternal pada dasarnya adalah kondisi umum atau ”daya tahan” perekonomian domestik terhadap perubahan variabel ekonomi yang berhubungan dengan pihak asing. Perhatian semacam ini menjadi sangat relevan bagi perekonomian Indonesia berdasar pengalaman krisis yang dialami pada tahun 1997. Krisis yang kemudian berlangsung bertahun-tahun dan dampaknya masih dirasakan hingga kini tersebut sebagian besarnya diakibatkan (setidaknya dipicu) oleh gejolak variabel ekonomi yang bersifat eksternal.

Contoh variabel-variabel dari indikator kerentanan eksternal adalah: nilai ekspor, transaksi berjalan, pembayaran bunga ULN, posisi ULN, cadangan devisa dan PDB. Kebanyakan indikator dinyatakan dalam persen sebagai rasio perbandingan antara dua variabel. Maksudnya antara lain untuk mengukur ”tingkat keamanan”, yang sebenarnya juga lebih berdasar atas analisis antar waktu (time series) dan antar perekonomian (negara). Biasanya ada pandangan umum atas rasio-rasio yang dianggap lebih baik berdasar pengalaman-pengalaman di masa lampau di berbagai negara.

Dengan demikian, indikator kerentanan eksternal sebenarnya juga hanya bersifat umum dan tidak selalu bisa diandalkan. Kegunaan utamanya adalah indikatif dalam hal kondisi kurang atau tidak baik. Jika indikasi tersebut terlihat maka para pengambil kebijakan ekonomi harus segera melakukan langkah serius untuk menghindari memburuknya perekonomian. Sedangkan jika indikator kerentanan eksternal terlihat sangat baik atau cenderung membaik dalam be-

berapa tahun, kewaspadaan tetap diperlukan. Dalam konteks ini, biasaanya ada perbandingan dengan kondisi pada tahun 1996 dan 1997, menjelang dan pada saat terjadinya krisis ekonomi.

Tabel 2.19 menampilkan indikator kerentanan eksternal yang dilaporkan oleh Bank Indonesia. Kita bisa mencermati perkembangannya untuk keadaan beberapa tahun terakhir. Sebagian item pada tabel akan dijelaskan secara singkat.

Sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang, ada target agar angka rasio utang dari *General Governments* terhadap PDB tidak melebihi dari 60 %. Tampaknya target semacam itu tidak sulit untuk dicapai. Bahkan pada masa menjelang dan awal krisis saja, angka rasio ULN total (pemerintah dan swasta) terhadap PDB masih menunjukkan angka 48,5 % dan 60,3 % (lihat tabel 2.18). Kebanyakan ekonom menyarankan angka yang aman adalah 25 %, dan jika hanya ULN pemerintah, mestinya kurang dari itu.

Tabel 2.19 Perkembangan Indikator Kerentanan Eksternal

Rincian	1996	1997	2005	2006	2007
Transaksi Berjalan/PDB	-3,4	-2,3	0,1	2,9	2,5
Ekspor Barang dan Jasa/PDB	25,7	29,1	37,5	33,5	32,0
Ekspor Nonmigas/PDB	16,7	19,7	23,1	21,8	21,2
Pembayaran Bunga ULN/PDB	2,7	3,0	1,0	1,3	1,2
Pembayaran ULN (pokok dan bunga)/Ekspor barang dan jasa1)	35,9	44,5	17,3	24,8	19,2
Transaksi Modal dan Keuangan/PDB	4,8	1,1	0,1	0,7	1,3
Posisi ULN/Ekspor Barang dan Jasa	188,7	207,3	120,7	104,1	97,3
Posisi ULN/PDB	48,5	60,3	45,3	34,9	31,2
Cadangan Devisa/Pembayaran ULN2)	91,2	73,4	185,6	138,8	210,8
Cadangan Devisa/Posisi ULN	17,4	15,7	26,6	33,1	41,7
Cadangan Devisa/Impor dan Pembayaran ULN Pemerintah (bulan)3)	5	5,5	4,3	4,5	5,7
Posisi ULN (miliar $)	110,171	136,088	130,652	128,736	136,640
Posisi Cadangan Devisa (miliar $)4)	19,215	21,418	34,724	42,586	56,920

Sumber: BI dan BPS (diolah), dikutip dari LPI 2007oleh BI, hal 101.

1) DSR (peningkatan DSR di 2006 terjadi karena percepatan pelunansan pembayaran utang IMF).
2) Pembayaran total ULN baik utang pokok dan bunga.
3) Tahun 1996 dan 1997 faktor pembagi cadangan devisa belum termasuk pembayaran ULN pemerintah.
4) Tahun 1996 menggunakan konsep devisa resmi, 1997-1999 atas dasar konsep Gross Foreign Assets, dan mulai 2000 dengan konsep International Reserve and Foreign Currency Liquidity (IRFCL).

Perkembangan angka *Debt Service Ratio* (DSR), perbandingan antara nilai pembayaran ULN (pokok dan bunga) dengan nilai ekspor barang dan jasa, cenderung membaik. Angka DSR tahun 2007 adalah 19,2 %, lebih kecil daripada tahun 2006 (24,5 %). Sedangkan pada tahun 1996 dan 1997 adalah 35,9 % dan 44,5 %. Perlu dicatat bahwa pemerintah baru berhasil pada tahun 2007 menurunkan angka DSR hingga di bawah 20 %, sesuai ambang aman secara psikologis yang umum diakui.

Sementara itu, rasio posisi ULN terhadap PDB pada tahun 2007 adalah 31,2%. Kondisi ini lebih baik daripada rasionya pada masa menjelang dan awal krisis, yakni 48,5 % (1996) dan 60,3 % (1997). Namun, ada ekonom menyarankan angka yang aman bagi negara seperti Indonesia, yaitu di bawah 25 %. Bagaimanapun, telah ada kecenderungan yang membaik selama tiga tahun terakhir ini (lihat tabel 2.19).

Perbaikan juga terjadi pada indikator yang mengkaitkan cadangan devisa dikaitkan dengan pembiayaan impor dan pembayaran ULN pemerintah. Cadangan devisa pada akhir tahun 2007 cukup untuk membiayainya selama 5,7 bulan ke depan. Kondisi ini membaik dari: 4,3 bulan (2005) dan 4,5 bulan (2006). Sekalipun membaik, angka-angka ini masih fluktuatif, seperti yang ditunjukkan data pada tahun 2004 sebesar 5,7 bulan juga. Selain itu, kondisi berdasar indikator ini pada tahun 1996 dan 1997 sebenarnya juga "aman", yakni 5,0 dan 5,5 bulan.

Dari tabel 2.18 kita memang merasa bahwa kebanyakan indikator kerentanan eksternal memang terlihat cenderung membaik, akan tetapi masih belum aman sepenuhnya. Penalaran utamanya, perbaikan indikator terutama sekali disebabkan oleh peningkatan posisi cadangan devisa yang cukup fantastis. Cadangan devisa jauh lebih besar bila dibandingkan dengan pada masa awal krisis. Padahal, peningkatan cadangan devisa itu sendiri tidak sepenuhnya ditunjang oleh perbaikan transaksi berjalan, apalagi oleh ekspor saja.

Perhatikan bahwa transaksi berjalan memang surplus sebesar 2,5 % dari PDB pada tahun 2007, namun menurun dibandingkan 2,7 % pada tahun 2006. Pada saat bersamaan, porsi transaksi modal terhadap PDB, naik dari 0,7% menjadi 1,3%. Sebagai catatan, porsi ini telah melebihi kondisi 1997 yang sebesar 1,1%. Sementara itu pula, porsi ekspor barang dan jasa terhadap PDB justeru terus merosot: 37,5% (2005), 33,5% (2006), dan 32% (2007). Tidak mustahil, angkanya akan mendekati keadaan pada tahun 1997 (29,1%).

Dengan kata lain, sumber pertambahan devisa terbesar tidak disebabkan oleh perbaikan transaksi berjalan atau surplus ekspor yang semakin besar, melainkan lebih ditunjang oleh surplus transaksi modal. Dan harus diingat, dengan sistem devisa bebas, cadangan devisa bisa dengan cepat bertambah maupun berkurang, serta tidak selalu berhubungan dengan ekspor dan impor barang.

Terlepas dari semua itu, indikator kerentanan lebih bersifat keperluan analisis mengenai ukuran indikatif tingkat kerentanan eksternal negara. Sebagian besar yang kita bahas adalah yang berkait langsung dengan ULN. Jika kita menggunakan bahasa awam sehari-hari, sifat indikator itu adalah "pengandaian", namun dilakukan secara ilmiah. Tujuannya adalah sebagai bahan pertimbangan pengambilan keputusan, terutama sinyal bagi kondisi yang dianggap rawan bagi perekonomian.

Perhatikan pula bahwa sebagian besar nilai yang menjadi dasar perhitungan indikator tersebut bersifat *flow*. Artinya, besarannya cenderung fluktuatif, dan juga saling mempengaruhi secara signifikan. Sebagai contoh, perubahan pada nilai ekspor dan impor langsung berpengaruh kepada cadangan devisa. Sebagian nilai lainnya bersifat rata-rata dan proyeksi ke depan atas nilai-nilai yang telah terjadi, bukan yang sebenarnya terjadi. Misalnya, angka cadangan devisa yang ada dibandingkan kebutuhan impor beberapa bulan ke depan.

Kotak 2.7

- Neraca pembayaran Internasional selalu mengalami surplus selama lima tahun terakhir, namun pertumbuhannya fluktuatif. Akibatnya, cadangan devisa terus bertambah
- Transaksi berjalan selalu mengalami surplus, pertumbuhannya fluktuatif. Saldo neraca barang selalu surplus, sedangkan saldo neraca jasa (jasa-jasa bersih) selalu defisit.
- Struktur ekspor belum kuat: bergantung beberapa komoditi (belum diversifikasi secara berarti), dan penyebaran negara tujuan kurang luas (terkonsentrasi ke beberapa negara).
- Impor bergantung kepada beberapa negara (yang hampir bersesuaian dengan tujuan ekspor). Impor bahan baku dan barang modal masih sangat tinggi, baik untuk produksi komoditi ekspor maupun kebutuhan dalam negeri. Sementara itu, Laju impor barang konsumsi cenderung meninggi.
- Berbagai indikator kerentanan eksternal (termasuk yang terkait utang luar negeri) cenderung membaik, namun belum aman sepenuhnya. Sebagai contoh, posisi cadangan devisa cukup kuat bila dibandingkan dengan pada masa awal krisis; namun bisa dengan cepat bertambah maupun berkurang, serta seringkali tidak berhubungan dengan ekspor atau impor barang dan jasa.

F. Masalah Utang Pemerintah

Pemerintah di negara mana pun dewasa ini melakukan transaksi meminjam dana atau berutang. Penyebab utamanya adalah pengeluaran pemerintah yang cenderung terus meningkat.

Peningkatan pengeluaran kadang tidak selalu diimbangi oleh penerimaan, sehingga defisit anggaran menjadi sesuatu yang lazim terjadi. Pembiayaan melalui utang pun merupakan salah satu pilihan wajar, selain mencetak uang atau kebijakan lainnya. Kondisi itu dialami oleh sebagian negara maju, serta oleh hampir seluruh negara miskin dan negara berkembang. Sumber dana utangnya bisa berasal dari dalam maupun dari luar negeri.

Pada awalnya, kebanyakan utang pemerintah negara-negara miskin dan berkembang berasal dari luar negeri. Di atas kita telah menyinggung alasan yang dikemukakan para pendukung ULN bagi negara miskin dan berkembang, termasuk Indonesia. Sementara itu, dengan berkembangnya pasar keuangan (pasar uang dan pasar modal) suatu negara, biasanya pemerintah memanfaatkan pula utang yang bersumber dari dalam negeri. Pada akhirnya, utang pemerintah terdiri dari ULN dan Utang Dalam Negeri (UDN).

UDN pemerintah antara lain terdiri dari: penarikan utang langsung, biasanya dari lembaga keuangan domestik; serta yang diperoleh dari penerbitan obligasi atau surat utang. Pada saat ini, hampir seluruh UDN pemerintah Indonesia berupa Surat Utang Negara (SUN). Serupa dengan ULN, posisi UDN pemerintah dapat diketahui per tanggal tertentu. Sedangkan angka-angka arus utang, penarikan dan pembayarannya, tercatat dalam realisasi anggaran pemerintah.

Surat Utang Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 adalah surat berharga yang berupa surat pengakuan utang dalam mata uang Rupiah maupun valuta asing yang dijamin pembayaran bunga dan pokoknya oleh Negara Republik Indonesia, sesuai dengan masa berlakunya. Tujuan penerbitan SUN ialah untuk: (1) membiayai defisit APBN, (2) menutup kekurangan kas jangka pendek, dan (3) mengelola portofolio utang negara.

Namun perlu diketahui bahwa pemerintah pusat baru memiliki UDN sejak krisis 1997. Posisi UDN yang semula tidak ada menjadi langsung berjumlah besar dan terus menaik tersebut terutama disebabkan karena beberapa kebijakan utama yang dilakukan pada masa krisis moneter, yaitu: BLBI, Kebijakan Penjaminan Bank, Kebijakan Rekapitulasi Perbankan, dan Program Restrukturisasi Perbankan.

1.. Posisi Utang Pemerintah

Pemerintah Indonesia mencatat rencana transaksi utangnya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan realisasinya antara lain terlihat dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), yang dahulu berupa Pelaksanaan Anggaran Negara (PAN). Sesuai dengan undang-undang, saat ini pemerintah juga melaporkan posisi utangnya secara rutin, terutama dalam situs direktorat pengelolaan utang Departemen Keuangan RI.

Sebenarnya, sebagian arus uang terkait UDN pemerintah Indonesia tercatat pula dalam neraca pembayaran luar negeri. Ada sebagian dari SUN yang dinyatakan dalam nilai nominal mata uang (denominasi) rupiah, namun dimiliki oleh yang bukan penduduk (*off shores*). Pembelian SUN tersebut mengakibatkan arus masuk dalam neraca pembayaran internasional, yang tercatat dalam neraca modal. Selain itu, pemerintah juga menerbitkan SUN dengan denominasi dolar Amerika. Ketika diterbitkan, hampir seluruh SUN jenis ini dibeli oleh pihak yang bukan penduduk. Dalam perkembangannya, karena dapat diperdagangkan, sewaktu-waktu memang bisa dimiliki oleh penduduk Indonesia. SUN dengan denominasi US dolar kadang diperlakukan sebagai ULN dalam pencatatannya.

Posisi utang pemerintah (tidak termasuk BUMN dan Bank Indonesia) per 29 Februari 2008 adalah sebesar USD 155,29 atau setara

dengan sekitar 1.420 triliun rupiah (dikonversikan dengan kurs waktu itu). Utang tersebut berasal dari berbagai sumber, yang dapat juga diartikan dari berbagai pihak (kreditur). Ada yang dikelompokkan sebagai pinjaman luar negeri (41,43%), yang terdiri dari: Pinjaman Bilateral (21,90%), Pinjaman Multilateral (12,22%), Kredit ekspor (7,28%), Kredit komersial (0,03%) dan leasing (0,01%). Ada yang dikelompokkan sebagai pinjaman berbentuk Surat Berharga Negara (58,57%), yang terdiri dari Surat Utang Negara (SUN) berdenominasi valuta asing (sejauh ini baru dalam dolar Amerika) dan yang berdenominasi rupiah. Perinciannya dapat dilihat pada tabel 2.20.

Pengelompokkan utang pemerintah ini kadang tidak disajikan secara demikian, dimana SUN berdenominasi valuta asing dikategorikan sebagai pinjaman luar negeri. Begitu pula dengan kategori pinjaman bilateral, yang pada beberapa publikasi, sebagian jumlahnya masuk kategori pinjaman komersial bersama-sama dengan sebagian besar pinjaman berbentuk kredit ekspor dan leasing.

Tabel 2.20 Posisi Utang Pemerintah per 29 Februari 2008

Uraian	USD miliar	% total
Pinjaman	**64.34**	**41,43**
Bilateral	34.00	21,90
Multilateral	18.97	12,22
Export Credit	11.30	7,28
Commercial Credit	0.06	0,03
Leasing	0.01	0,01
Surat Berharga Negara	**90.95**	**58,57**
Denominasi Rupiah	81.95	52,77
Denominasi USD	9.00	5,80
Total utang Pemerintah	**155.29**	**100,00**

Sumber: Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Depkeu RI, diolah

Utang luar negeri dalam tabel 2.20 yang dinyatakan dalam dolar Amerika sebenarnya terdiri dari berbagai mata uang. Pemahaman

akan profil dari aspek ini diperlukan dalam memperhitungkan risiko nilai tukar bagi pembayaran cicilan dan bunga utang. Misalnya saja kita harus membayar beban utang dalam Yen Jepang, sementara devisa yang kita miliki kebetulan dolar Amerika, maka kurs Dolar Amerika dan Jepang akan mempengaruhi perhitungannya. Masalahnya menjadi lebih kompleks karena ada beberapa mata uang yang menjadi denominasi utang, namun demikian pula dengan perolehan devisa kita.

2. Posisi dan Kepemilikan SUN

Secara umum, SUN dapat dibedakan atas Surat Perbendaharaan Negara (SPN) yang berjangka waktu sampai dengan 12 bulan dan Obligasi Negara (ON) yang berjangka waktu lebih dari 12 bulan. Pemerintah baru pertamakali menerbitkan SPN pada bulan Mei 2007, sedangkan sebelumnya hanya menerbitkan ON. Saat ini dikenal pula ORI, yang bisa dikatakan sebagai Obligasi Negara Ritel. Obligasi Negara Ritel adalah Obligasi Negara yang dijual kepada individu atau perseorangan Warga Negara Indonesia melalui Agen Penjual, dengan volume minimum dan maksimum yang telah ditentukan.

Menurut denominasi mata uangnya, ON yang telah diterbitkan Pemerintah dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok, yaitu ON berdenominasi Rupiah dan ON berdenominasi valuta asing. Menurut jenis tingkat bunganya, ON dapat dikelompokkan ke dalam ON dengan tingkat bunga tetap dan ON dengan tingkat bunga mengambang. Sementara itu, SPN memiliki tingkat bunga *zero* (nol). Selain SPN, ada beberapa ON yang juga memiliki tingka bunga nol, yang jatuh temponya antara satu sampai dengan lima tahun. Sedangkan jika dilihat dari bisa tidaknya diperdagangkan atau berpindah tangan, maka ada yang bisa dan ada yang tidak.

Sebagai contoh ditampilkan posisi SUN per 12 Maret 2008

(publikasi paling mutakhir ketika buku ditulis) yang berjumlah sekitar Rp 839,60 triliun. SUN yang bisa diperdagangkan sebesar Rp 580,78 triliun, sisanya tidak bisa berpindah kepemilikan (lihat tabel 2.21).

Tabel 2.21 Posisi Surat Utang Negara per 12 Maret 2008 (dalam rupiah)

Jenis	Nilai Nominal (face value)
A. TRADABLE SECURITIES	**580.781.054.000.000**
1. Rupiah Denominated	498.404.054.000.000
a. Zero Coupon	24.218.800.000.000
b. Fixed Coupon (termasuk ORI)	313.258.352.000.000
c. Variable Coupon	160.926.902.000.000
2. US Dollar Denominated*	82.377.000.000.000
a. Fixed Coupon*	82.377.000.000.000
B. NON-TRADABLE SECURITIES	**258.817.403.462.139**
1. Fixed Coupon	256.380.218.662.139
2. Variable Coupon	2.437.184.800.000
GRAND TOTAL	**839.598.457.462.139**

* USD 9 milyar, diasumsikan kurs Rp 9.153
Sumber: Depkeu RI

Mengenai komposisi kepemilikan SUN yang bisa diperdagangkan per 28 Februari 2008 (Dirjen Pengelolaan Utang tidak mempublikasikan data kepemilikan yang per 12 Maret 2008), dapat dilihat pada tabel 2.22. Pemegang sekuritas berdenominasi rupiah kebanyakan berbentuk lembaga keuangan, seperti : perbankan, mutual funds, asuransi, dana pensiun dan perusahaan sekuritas. Kepemilikan individu, yang masuk ke dalam kategori lainnya, memang kecil. Akan tetapi, dana yang dipegang oleh lembaga keuangan tersebut juga, secara tidak langsung, ada yang merupakan dana individu.

Perlu diketahui bahwa kepemilikan saham atau sumber dana dari berbagai lembaga keuangan tidak terbatas pada penduduk saja,

yang bukan penduduk pun diperbolehkan. Jika lembaga keuangan tersebut secara badan hukum adalah penduduk Indonesia, maka kepemilikannya atas sekuritas tercatat sebagai bukan *offshores*. Dengan kata lain, kita cukup sulit mengetahui secara akurat, seberapa besar kepemilikan "sebenarnya" oleh pihak asing (bukan penduduk) atas utang pemerintah.

Tabel 2.22 Kepemilikan SUN yang Dapat Diperdagangkan per 28 Februari 2008

	Rp triliun	%
Bank:	**267,91**	**55,47**
Bank BUMN Rekap	150,63	31,19
Bank Swasta Rekap	72,48	15,01
Bank Non Rekap	38,46	7,96
BPD	6,35	1,32
Bank Indonesia:	**14,86**	**3,08**
Non-Banks:	**200,18**	**41,45**
Reksadana	27,19	5,63
Asuransi	43,27	8,96
Asing	83,38	17,27
Dana Pensiun	25,93	5,37
Sekuritas	0,87	0,18
Lain-lain	19,53	4,04
Total	**482,95**	**100**

Sumber: Depkeu RI, diolah

Hal utama yang tersirat dari uraian mengenai SUN ini adalah soal samarnya pengertian utang luar negeri (ULN) dan utang dalam negeri (UDN) pemerintah, serta soal beban utang yang masih sangat besar di masa-masa mendatang. Harus diwaspadai adanya klaim bahwa ULN pemerintah telah berkurang, mengingat "perubahan" bentuk dan jenis utang yang semakin rumit. *Loans* memang terlihat berkurang atau setidaknya terkendali, akan tetapi SUN mem-

bengkak, padahal hakikatnya sudah cukup banyak dimiliki (secara langsung maupun tidak langsung) oleh asing. Ingat, SUN kebanyakan dipegang oleh perbankan, sedangkan kepemilikan perbankan berangsur-angsur didominasi asing. Belum lagi jika kepemilikan SUN oleh perusahaan sekuritas dan pembelian *offshore* secara langsung diperhitungkan.

Bagaimanapun cara menghitung utang piutang tersebut, biaya bunga yang harus dibayar oleh dana APBN akan mengalir kepada sedikit pihak, yang dapat dikategorikan modal besar (bersifat internasional). Kita bisa menambahkan pula dengan bunga SBI yang harus dibayar oleh Bank Indonesia.

3. Perkembangan Beban Utang Pemerintah

Kita memakai istilah beban utang pemerintah sebagai nominal pengeluaran yang harus dikeluarkan pemerintah terkait dengan utangnya selama kurun waktu tertentu. Untuk keperluan analisis, kurun waktu dimaksud sering ditentukan selama satu tahun kalender (anggaran). Dengan demikian, beban utang adalah pelunasan pokok utang (termasuk pembayaran cicilan pokok utang) ditambah dengan biaya utang selama satu tahun tertentu.

Pada umumnya, biaya yang terbesar dari suatu utang adalah bunga dari utang tersebut. Bunga utang dianggap wajar sebagai biaya dalam perekonomian modern terkait dengan nilai sekarang (*present value*) dan biaya atas kesempatan yang hilang (opurtinitas) dari modal yang dipinjamkan. Secara teknis, bunga antara lain berwujud: *interest* untuk pinjaman luar negeri dan kupon untuk Obligasi Negara.

Sebenarnya ada biaya lain yang terkait dengan pengadaan pinjaman luar negeri (ULN), seperti: *commitment fee, management fee,* dan premi asuransi. Secara awam, biaya itu antara lain adalah:

ongkos untuk perundingan, proses pencairan, pengawasan dan ongkos pembatalan (tidak jadi dicairkan padahal sudah disepakati), keterlambatan pencairan, denda, dan lain sebagainya.

Sedangkan untuk utang dalam negeri (UDN) bisa dikatakan bahwa biaya utang yang sebenarnya bagi Pemerintah adalah terkait dengan imbal hasil (*yield*) yang diperoleh investor (pembeli) SUN. Imbal hasil SUN merupakan keuntungan bagi investor sesudah memperhitungkan besarnya kupon dan harga pasar dari SUN. Sebagai contoh, harga SUN ketika diterbitkan (berarti yang diterima oleh pemerintah) tidak selalu senilai (100 %) dari nominal tercantum. Jika sama dengan nominal (100 %) berarti *yield*nya sama dengan kupon (bunga). Jika lebih rendah dari nominalnya (kurang dari 100 %) berarti *yield*nya lebih dari kupon, dan hal ini sering terjadi. Selain itu, pemerintah juga harus mengeluarkan beberapa biaya terkait dengan proses penerbitan dan distribusi SUN itu.

Untuk penyederhanaan, pengertian biaya utang dalam tabel-tabel di bawah ini adalah bunga utang yang harus dibayar pada tahun bersangkutan. Dalam pengertian ini, angka beban utang pemerintah pusat langsung terlihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Baik ketika masih berupa Rancangan APBN (RAPBN), APBN, maupun dalam realisasinya. Pada tiga tahun terakhir, realisasi dilaporkan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Dahulu dilaporkan dalam Perhitungan Anggaran Negara (PAN).

Beban pembayaran bunga utang setiap tahunnya muncul sebagai pos pembayaran bunga utang (pos atau item belanja no 4) dalam bagian belanja pemerintah pusat menurut jenis belanja. Pos itu dirinci menjadi bunga utang luar negeri (ULN) dan utang dalam negeri (UDN). Bagian belanja menurut jenis itu sendiri terdiri 8 pos atau item, yang selain bunga utang adalah: belanja pegawai, belanja

barang, belanja modal, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Sedangkan beban pelunasan (atau pembayaran cicilan) pokok utang tercatat dalam bagian pembiayaan dari APBN. Bagian pembiayaan terdiri dari dua pos, yakni pembiayaan dalam negeri dan pembiayaan luar negeri. Pos pembiayaan dalam negeri terdiri dari perbankan dalam negeri dan non perbankan dalam negeri. Pelunasan SUN "tersembunyi" dalam subpos dari pembiayaan non perbankan dalam negeri. Biasanya disebut dengan item SUN neto.

Mengapa kita katakan "tersembunyi"? Angka yang ditampilkan dalam APBN adalah hasil bersih penerbitan SUN baru dikurangi dengan pelunasan SUN pada tahun bersangkutan. SUN yang dilunasi kadang tidak hanya yang telah jatuh tempo, melainkan juga SUN yang belum waktu pelunasan, namun dibeli kembali oleh pemerintah (*buyback*) atau ditukar (*debt switch*). Dalam laporan realisasi APBN barulah disebutkan berapa yang dilunasi dan yang diterbitkan.

Sementara itu, cicilan ULN tertera pada subpos tersendiri yang merupakan bagian dari pos pembiayaan luar negeri. Pembayaran cicilan ULN dinyatakan dalam nominal rupiah, sesuai dengan kurs pada saat terjadi pembayaran atau ketika diperhitungkan. Angka kurs diasumsikan dalam APBN, dan dihitung secara sebenarnya dalam laporan realisasi (PAN dan LKPP).

Dalam RAPBN 2008, direncanakan total pembayaran utang pemerintah pusat adalah Rp 198,14 triliun. Terdiri dari: pelunasan pokok utang sebesar Rp 106,6 triliun (cicilan ULN Rp 59,66 triliun dan pelunasan UDN Rp 47 triliun) dan pembayaran bunga utang sebesar Rp 91,54 triliun (bunga ULN Rp 28,74 triliun dan bunga UDN Rp 62,80 triliun). Total pembayaran utang tersebut merupakan 26,02 % dari total Pendapatan negara yang direncanakan pada tahun tersebut (lihat tabel 2.23).

Tabel 2.23 Beban Utang dalam RAPBN 2008

Keterangan	Rp triliun
Pelunasan pokok utang	**106,6**
Utang Luar Negeri	59,66
Surat Utang Negara	47,00
Pembayaran bunga utang	**91,54**
bunga ULN	28,74
bunga UDN	62,80
Total Beban Utang	**198,14**
Pendapatan Negara & Hibah Porsi Beban Utang (%)761,38	26,02

Sumber: Nota Keuangan Dan RAPBN 2008, diolah

Perkembangan beban utang selama beberapa tahun terakhir dapat kita lihat pada tabel 2.24. Terjadi peningkatan yang sangat signifikan dalam tiga tahun terakhir, dibanding tahun-tahun sebelumnya.

Tabel 2.24 Perkembangan Beban Utang Pemerintah

Keterangan	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pembayaran pokok UDN	3.931	14.424	16.492	24.228	11.339	60.063
Pembayaran pokok ULN	12.259	19.812	46.491	37.130	52.725	57.922
Pembayaran bunga UDN	62.261	18.995	23.200	21.655	24.129	25.728
Pembayaran bunga ULN	25.406	46.356	39.286	43.496	54.897	53.822
Total Beban Utang	103.857	99.587	125.469	126.509	143.090	197.536

Sumber: PAN dan LKPP, diolah

Ada hal lain yang harus dicermati dan dikritisi berkenaan dengan beban utang yang tercantum pada tabel 2.24 (terutama untuk tahun 2007) harus "disesuaikan" dengan beberapa data lain. Adanya kebijakan untuk mengubah beberapa profil utang, antara lain melalui *buyback* dan *debtswitch*, membuat angka pembayaran pokok UDN menjadi sangat tinggi. Padahal, sebagiannya dilunasi dengan pe-

nerbitan SUN yang baru. Sebagai gambaran, kita perlu menyajikan data penerbitan dan pelunasan secara bersama-sama, sehingga dapat dilihat SUN netto pada tahun bersangkutan (lihat tabel 2.25). Pengertian SUN netto adalah dilihat dari aspek penerimaannya bagi kas pemerintah (negatif berarti lebih banyak yang dibayarkan).

Tabel 2.25 Pelunasan dan Penerbitan SUN

Keterangan	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pembayaran pokok SUN	3.931	14.424	16.492	24.228	11.339	60.063
Penerbitan SUN	1.991	11.319	23.362	46.824	47.324	117.149
SUN netto	1.939	-3.105	6.870	22.596	35.986	57.086

Sumber: sama dengan tabel 2.23

Bagaimanapun, seluruh SUN yang telah diterbitkan terbukti telah membebani APBN saat ini dan di masa mendatang. Penerbitan SUN bukannya menyelesaikan masalah yang telah diberikan oleh utang luar negeri, melainkan memperparahnya. Bahkan, penerima manfaat dari biaya utang yang tinggi tetap saja pihak asing, baik secara langsung (melalui kepemilikan SUN domestik) maupun tidak langsung (memiliki saham mayoritas atas bank/lembaga keuangan yang memiliki SUN domestik).

Akibat masalah beban utang, bisa diprediksi berbagai dampaknya pada pengelolaan keuangan pemerintah. *Pertama*, APBN semakin sulit diharapkan menjadi stimulus perekonomian, karena sebagian cukup besarnya telah dihabiskan untuk membayar utang terlalu besar. *Kedua*, pemarintah "terpaksa" berupaya menyedot dana masyarakat secara maksimal. Akan ada kenaikan pajak dan pungutan. *Ketiga*, pembayaran cicilan dan bunga ULN kepada kreditor di luar negeri akan mengurangi secara berarti dana untuk investasi di dalam negeri. *Keempat*, pembayaran pokok dan bunga

obligasi rekap dan SUN juga cukup mengurangi sumber dana investasi. Ingat, pemilik SUN terbanyak adalah sektor kauangan, yang sampai saat ini masih kesulitan menyalurkan dananya untuk sektor riil. *Kelima*, penyedotan dana masyarakat akan secara langsung menekan permintaan domestik. Pertumbuhan konsumsi dalam negeri yang dalam masa krisis berperan sebagai penopang pertumbuhan ekonomi, dikhawatirkan tidak akan terjadi lagi. *Keenam*, pemerintah akan terus mengurangi subsidi, seperti subsidi BBM dan listrik. *Ketujuh*, pemerintah akan terus menggenjot privatisasi BUMN.

Kotak 2.8

- Pengeluaran pemerintah Indonesia yang cenderung terus meningkat sering tidak diimbangi oleh penerimaan, sehingga defisit anggaran menjadi kelaziman, yang sebagian besar dibiayai dengan utang.
- Pada awalnya, utang pemerintah seluruhnya berasal dari luar negeri, namun sejak krisis 1997, sumber domestik justeru lebih diandalkan. Sebagian besar utang dalam negeri disebabkan oleh kebijakan penyelamatan dan restrukturisasi perbankan (termasuk BLBI).
- SUN adalah surat pengakuan utang yang dijamin oleh Negara RI; Tujuannya: membiayai defisit APBN, menutup kekurangan kas jangka pendek, dan mengelola portofolio utang negara. Jenisnya antara lain: Surat Perbendaharaan Negara (SPN), Obligasi Negara (ON) dan Obligasi Negara Ritel (ORI). Denominasinya : rupiah dan dolar Amerika. Bunganya: tetap (*fixed rate*) dan mengambang (*variable rate*)
- Ada kecenderungan meningkatnya kepemilikan asing atas SUN, baik secara langsung oleh pihak asing (offshores) maupun secara tidak langsung yang dimungkinkan mekanisme pasar keuangan.
- Terjadi peningkatan pembayaran beban utang pemerintah yang sangat signifikan dalam tiga tahun terakhir. Beban utang pemerintah adalah pelunasan pokok utang ditambah dengan biaya utang.
- Beban utang setiap tahunnya telah amat menyulitkan pengelolaan keuangan pemerintah, sehingga mempersempit ruang fiskalnya bagi upaya memacu pertumbuhan ekonomi dan kesulitan memberi pelayanan optimal kepada rakyat kebanyakan.

G. Kelemahan Penggunaan Indikator Makroekonomi

Pemerintah bersikeras bahwa kondisi makroekonomi amat baik dan cenderung terus membaik. Sementara itu, kondisi mikroekonomi

justeru tampak mengkhawatirkan. Dalam kehidupan ekonomi sehari-hari yang nyata, kebanyakan orang merasakan nuansa berbeda dari persepsi pemerintah. Banyak dari mereka atau keluarga mereka yang menganggur, serta selalu kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan. Penghasilan riil, yang diukur dari kapasitas pendapatan untuk membeli barang dan jasa kebutuhan sehari-hari, telah menurun cukup drastis. Mereka harus mengkonsumsi makanan yang lebih sedikit atau dengan kualitas yang lebih rendah. Mereka harus "betul-betul sakit" untuk pergi ke RS/dokter, karena pertimbangan akan biayanya. Keputusan untuk meneruskan ke sekolah menengah, apalagi ke perguruan tinggi, harus diperhitungkan secara matang oleh seluruh anggota keluarga. Rekreasi atau hiburan yang sifatnya memerlukan biaya ekstra, mulai menjadi barang mewah bagi banyak keluarga. Di daerah Jawa Tengah dan DIY, jika ada tetangga atau kerabat yang punya hajatan, mulai disikapi sebagai beban tambahan. Dan yang sangat mengejutkan adalah sudah mulai ada beberapa anak SD yang bunuh diri karena kemiskinan, menyusul fenomena bunuh diri para orang dewasa. Kriminalitas dan kerawanan sosial, dengan alasan ekonomi, mulai menjadi gejala di masyarakat yang sebetulnya sangat ramah dan santun.

Berita media dan berbagai survei mikroekonomi memperlihatkan bahwa dunia usaha harus berjuang keras agar *survive*. Usaha berskala besar mengeluhkan berbagai pajak, pungutan yang resmi dan yang liar, serta perizinan yang dianggap menghambat. UMKM harus berjuang dari hari ke hari agar pemasukan melebihi pengeluaran usahanya. Banyak UMKM yang membutuhkan dana segar, namun kesulitan memperolehnya, sekalipun opini yang dikembangkan dalam arah kebijakan perbankan adalah memprioritaskan mereka. Sementara UMKM kekurangan dana, dana ditimbun atau "menganggur" di dunia perbankan dan pasar modal.

1. Bias Data Statistik

Ada beberapa hal mendasar yang membuat kebanyakan ekonom dan pemerintah seolah "tidak memahami" kenyataan dari kehidupan rakyat kebanyakan. Mereka lebih meyakini persepsinya sendiri, dan terkesan kurang peduli pada pandangan lain. Salah satu diantara penyebabnya adalah penggunaan statistik, khususnya indikator ekonomi, yang "semena-mena". Sebagai contoh, kita bisa mengkritisi angka pertumbuhan ekonomi, yang diukur dari pertumbuhan PDB riil, yang sudah mulai mencapai rata-rata lebih dari 5 % selama beberapa tahun terakhir. Hal ini dibanggakan sebagai peningkatan yang luar biasa setelah sebelumnya sempat terpuruk, minus lebih dari 13 % pada tahun 1998, dan hampir stagnan dalam satu tahun berikutnya. Padahal, PDB adalah angka total keseluruhan, pertumbuhan ekonomi adalah perbandingan dari data tahun sebelumnya (secara teknis, yang dibandingkan adalah PDB atas dasar harga konstan). Akal sehat pun bisa menangkap bahwa PDB adalah angka agregat, yang bersifat keseluruhan. Angka agregat sama sekali tidak mencerminkan distribusinya. PDB misalnya, hanya akan menghasilkan angka rata-rata jika dibagi dengan jumlah penduduk. PDB atas dasar harga yang berlaku pada tahun 2007 adalah sekitar Rp 3.957 trilyun, dengan penduduk sekitar 225 juta, maka PDB per kapita hampir mencapai Rp 17,58 juta. Seandainya satu keluarga terdiri dari 4 jiwa, maka penghasilan rata-rata per keluarga adalah lebih dari Rp 70 juta per tahun, atau hampir 6 juta rupiah per bulan. Berapa banyak keluarga di Indonesia yang memiliki penghasilan sebesar itu? Statistiknya barangkali tidak keliru dan tak dimanipulasi, namun memang bersifat pukul rata. Jika ada yang berpenghasilan milyaran rupiah, maka akan "menambahi" rata-rata bagi yang berpenghasilan ratusan ribu rupiah, bahkan bagi yang tak memiliki penghasilan sama sekali.

Statistik ekonomi juga rawan dengan penyalahgunaan metodologis, sekalipun sepertinya masih bisa diterima secara ilmiah. Sebagai contoh adalah statistik tentang pengangguran. Pencacahan yang dilakukan pada bulan-bulan tertentu, seperti pada saat musim tanam atau saat panen raya, akan sangat berbeda jauh dibandingkan jika dilakukan pada waktu lainnya. Bisa diduga akan banyak orang sedang bekerja pada saat itu. Contoh lain adalah statistik kemiskinan yang menggunakan garis batas dengan basis pengeluaran, dimana jumlah pengeluaran di bawah garis dikategorikan miskin. Cara ini kurang memberi info memadai mengenai penduduk yang sekalipun berada di atas garis, namun menumpuk di sekitar garis batas kemiskinan. Basis data berupa jumlah pengeluaran juga terlampau peka dengan pendapatan temporer yang bisa memperbaiki status miskin hanya dalam waktu sekejap (misalnya dengan kebijakan instan), namun rawan akan kejatuhannya kembali.

2. Berperspektif Jangka Pendek

Analisa makroekonomi dalam laporan resmi pemerintah dan Bank Indonesia pada umumnya memiliki horison waktu jangka pendek. Sebagiannya disebabkan periodisasi laporan yang bersifat relatif jangka pendek (triwulanan, semester, atau tahunan), sehingga fokusnya adalah perubahan selama kurun waktu tersebut. Variabel yang diamati atau dilaporkan sering dideskripsikan dengan menganalisa faktor-faktor yang tampak berpengaruh signifikan dalam perspektif waktu bersangkutan. Akibatnya, faktor-faktor yang sebenarnya berpengaruh signifikan, namun dalam kurun waktu yang lebih panjang, kerap kurang diperhatikan. Bahkan, beberapa variabel penting dalam makroekonomi jarang sekali dibahas karena fakta jangka pendeknya tidak mengalami perubahan berarti.

Textbook macroeconomics yang mutakhir kebanyakan mem-

bedakan analisa berdasar horison waktu menjadi jangka pendek dan jangka panjang. Mankiw (2003) bahkan menambahkan satu horison waktu lagi, yaitu jangka sangat panjang. Sebagian besar ahli makro-ekonom percaya bahwa perbedaan penting antara jangka pendek dengan jangka panjang adalah perilaku harga. Sebagaimana yang dikatakan Mankiw, dalam jangka panjang, harga bersifat fleksibel dan bisa menanggapi perubahan dalam penawaran dan permintaan. Dalam jangka pendek, banyak harga bersifat "kaku" pada tingkat yang ditentukan sebelumnya. Karena harga berperilaku secara berbeda, maka kebijakan ekonomi memiliki dampak yang berbeda pada selang waktu berlainan.

Di awal tulisan sudah diingatkan bahwa analisa makroekonomi, termasuk laporan resmi pemerintah dan Bank Indonesia, mesti di-fahami dalam kerangka bekerjanya mekanisme pasar. Mekanisme pasar dalam soal makroekonomi bekerja melalui empat pasar utama, yaitu: pasar barang, pasar uang, pasar tenaga kerja, dan pasar luar negeri. Yang dibayangkan adalah interaksi atau pertemuan antara permintaan dan penawaran, yang memiliki aspek harga dan aspek kuantitas.

Sebagai contoh, dampak perubahan kebijakan moneter seperti penambahan atau pengurangan jumlah uang beredar akan berbeda antar horison waktu. Menurut model klasik, dalam jangka panjang, kebijakan itu hanya akan mempengaruhi variabel-variabel nominal, namun tidak berpengaruh pada variabel-variabel riil. Artinya, ke-bijakan itu tidak menyebabkan fluktuasi dalam output atau ke-sempatan kerja.

Akan tetapi, dalam jangka pendek, banyak harga yang tidak menanggapi perubahan tersebut. Penambahan atau pengurangan jumlah uang beredar tidak langsung mengubah harga banyak jenis barang dan jasa. Akibatnya, ada penyesuaian dalam hal output dan

kesempatan kerja. Dengan demikian, variabel nominal bisa mempengaruhi variabel riil, sehingga perekonomian bisa saja menyimpang dari equilibrium yang diprediksi oleh model klasik.

Contoh mengenai bias karena memiliki perspektif yang berjangka pendek adalah dalam soal pertumbuhan ekonomi dan pilihan atas kebijakan makroekonomi yang dijalankan. Ada kesan bahwa soal pertumbuhan ekonomi, perubahan tingkat output nasional secara keseluruhan, disikapi secara kurang proporsional yakni dalam perspektif jangka pendek belaka. Indikasi serupa terlihat pada tulisan kolom media oleh para ekonom atau pengamat. Bahkan harus diakui, cara pembahasan kita di atas tadi juga menggunakan horison waktu jangka pendek. Bukannya hal itu tidak benar, namun kita sangat perlu melihat persoalannya dengan perspektif waktu yang lebih panjang.

Di bagian pembahasan tentang pertumbuhan ekonomi di atas, kita telah menyinggung beberapa definisi pertumbuhan ekonomi yang lebih luas cakupannya dan berperspektif jangka panjang. Bahkan *textbook* yang ditulis oleh Boediono (sekarang gubernur BI, dan berulangkali menjadi menteri di bidang ekonomi) lebih dari dua dekade lalu (namun dicetak berulangkali sebagai buku ajar yang banyak dipakai di Indonesia) telah menjelaskan masalah semacam ini. Sebagian ekonom dunia bahkan mengartikan pertumbuhan ekonomi secara lebih ketat. Misalnya dengan menekankan bahwa pertumbuhan yang terjadi harus bersumber dari proses internal perekonomian tersebut, bukan dari luar yang bersifat sementara. Juga dengan penekanan terhadap perubahan kelembagaan, termasuk yang bukan ekonomi, yang mendukung kelanggengan peningkatan kapasitas produksi yang berlangsung. Singkatnya, suatu ekonomi dikatakan tumbuh jika berkaitan dengan perubahan sosial yang lebih luas yang menjamin kesinambungan pertumbuhan output.

Di atas kita pun telah mengingatkan bahwa akibat berperspektif jangka pendek, maka kebijakan makroekonomi hanya mengutak-atik permintaan agregat dari tahun ke tahun. Celakanya, itu pun tidak bisa optimal. Upaya menyeimbangkan kontribusi konsumsi (swasta dan pemerintah) dengan investasi saja belum berhasil hingga kini. Apalagi jika investasi dimaksud harus secara nyata meningkatkan kapasitas produksi dalam jangka panjang (tidak sekadar asal meningkatkan permintaan agregat dalam jangka pendek). Berhubungan dengan itu, bahkan ada pengeluaran (dalam APBN) yang per definisi adalah belanja modal, namun tidak signifikan sebagai penambahan kapasitas produksi.

Soal lain yang terkait adalah kurang mampunya para pengambil kebijakan melihat tenaga kerja sebagai sumber pertumbuhan ekonomi. Pertambahan angkatan kerja lebih disikapi sebagai beban masalah yang harus dipecahkan lewat pertumbuhan ekonomi dengan mengandaikan adanya investasi besar-besaran secara terus menerus. Padahal, tenaga kerja itu sendiri merupakan sumber pertumbuhan ekonomi, terutama dalam jangka panjang.

Jika dibicarakan lebih lanjut, kebijakan makroekonomi yang dipilih mestinya juga memperhitungkan ketersediaan teknologi atau berdimensi teknologis. Maksudnya, penambahan modal secara agregat *an sich* akan kurang efektif jika tidak disertai perencanaan pengembangan teknologi yang tepat. Yang terjadi dalam perekonomian bisa saja dinamika produksi yang bersifat saling meniadakan atau substitutif, bukannya komplementer untuk menambah kapasitas produksi. Suatu investasi mungkin segera menambah kapasitas produksi, namun karena berdampak pada matinya kelompok usaha produktif yang lain, maka hasil akhirnya tidak bisa dihitung sebesar tambahan investasi itu saja. Masih beruntung jika hasil bersihnya adalah positif. Perhitungannya menjadi sulit, ketika

sektor usaha modern yang lebih tercatat secara tata keuangan modern menggusur banyak usaha yang kurang terbukukan.

Daripada kebijakan ekonomi kita hanya berjalan menghitung hari (biasanya berdasar prakiraan setahun ke depan), lebih baik horison waktunya diperpanjang. Dalam kasus angka pertumbuhan ekonomi, sebaiknya dilihat dalam kerangka yang lebih luas dan waktu yang panjang. Istilah fundamental makroekonomi yang kuat mestinya merujuk kepada ukuran ini, bukannya indikator tertentu yang dipilih, sehingga menyamarkan kerentanan. Sebagai contoh, antara lain: pertumbuhan ekonomi dengan sumber utama konsumsi, penambahan modal domestik bruto (investasi) yang bersifat amat padat modal, pertumbuhan pesat lebih bertumpu kepada sektor usaha yang kurang memiliki kaitan ke belakang dan ke depan, ekspor dengan komponen impor yang tinggi, NPI yang ditopang oleh transaki modal jangka pendek, defisit anggaran pemerintah yang dibiayai utang secara terus menerus, dan kebijakan anti inflasi yang berbiaya mahal.

Memang ada pandangan bahwa permasalahan itu akan ”selesai dengan sendirinya” dalam jangka panjang melalui mekanisme pasar. Teknologi semacam apa, tenaga kerja seberapa dan sekualitas bagaimana, modal sebanyak apa, seluruhnya akan menyesuaikan diri dengan fleksibilitas harga jangka panjang. Penalaran serupa berlaku untuk berbagai aspek penting dari perekonomian. Itulah yang kami sebut sebagai bias penalaran ekonom, yang akan dibahas secara singkat pada bagian berikut.

3. Bias Penalaran Ekonom

Selain soal penggunaan statistik yang semena-mena dan perspektif berjangka pendek dalam kebijakan, memang ada jalan berfikir yang diyakini oleh para ahli ekonomi pemerintah, yang tersirat dari uraian tadi. Bukan hal yang kebetulan pula jika para ahli

ekonomi akademis nonpemerintah kebanyakan berpikiran serupa. Dalam kerangka analisis, mereka menyederhanakan perekonomian ke dalam model, abstraksi, dengan mengidentifikasi beberapa hal yang dianggap penting dan mendasar. Mereka juga memiliki pandangan tentang apa yang merupakan sebab dan soal mana sebagai akibat. Mereka memiliki pandangan tentang mekanisme atau bekerjanya faktor-faktor yang dianggap penting tadi. Sebagai contoh, kemiskinan dan pengangguran bukanlah variabel yang termasuk dalam model atau "cara berfikir", keduanya lebih bersifat akibat. Akibat pun dikemas sebagai akibat tidak langsung. IHSG yang jatuh beberapa poin secara terus menerus dalam sepekan akan lebih "mengerikan" bagi mereka, daripada 17 % atau 39 juta jiwa penduduk miskin. Angka kemiskinan itu menurut ukuran BPS, sedangkan jika yang dipakai adalah standar lain, 2 dolar per hari sesuai standar Bank Dunia misalnya, maka angkanya akan menjadi tiga kali lipat, mencapai separoh jumlah penduduk.

Penalaran ekonom *mainstreams* bisa difahami dari pembicaraan mengenai pelaku ekonomi. Teori makroekonomi biasa membagi pelaku ekonomi sebagai rumah tangga, perusahaan, pemerintah dan pihak luar negeri. Belakangan, pengertian pihak luar negeri pun menjadi samar, mengingat bebasnya modal asing menjadi penduduk secara hukum dan ekonomi. Fokus pembicaraan hanya berkisar pada optimalisasi kepuasan konsumen, keuntungan produsen dan peran stabilitas serta "cuci piring" dari pemerintah.

Contoh lain adalah upaya pengecilan peran negara, sekaligus meningkatkan peran mekanisme pasar dalam perekonomian. Negara lebih terfokus sebagai penjamin keamanan, memberlakukan hukum untuk ketertiban, dan hanya dalam keadaan terpaksa memberi bantuan "darurat". Pasar lah yang dianggap paling berkompeten memutuskan tentang: apa saja yang akan diproduksi dan seberapa

banyak jumlahnya; seberapa banyak orang yang bisa bekerja (berarti seberapa yang menganggur), berapa upahnya; siapa saja yang akan lebih menikmati pertumbuhan ekonomi; dan sebagainya. Selalu dijanjikan, jika mekanisme tersebut dilaksanakan dengan konsisten maka akhirnya semua orang akan sejahtera, meskipun dengan tingkatan yang berbeda. Bukankah sejak awal telah dikatakan bahwa: "jika setiap individu mengejar kepentingan ekonominya sendiri dengan sungguh-sungguh, maka hasil keseluruhannya bagi kesejahteraan orang banyak akan lebih baik daripada jika mereka bersama-sama merencanakan dan berusaha untuk itu."

Pada kenyataannya, perusahaan terdiri aneka ragam bentuk dan skala produksi. Perilaku dasarnya untuk mengoptimalkan profit mungkin masih serupa. Namun, detil perilaku dan dampaknya bagi perekonomian secara keseluruhan berbeda. Akan lebih berbeda lagi jika memperhitungkan faktor kesejarahan (sosial dan budaya) serta "level" perekonomian yang ada pada saat perusahaan itu eksis.

Pada akhirnya memang mesti ditegaskan kembali (dan dilaksanakan) soal sistem ekonomi yang telah diamanatkan konsititusi. Sebenarnya, pembicaraan dalam wacana ekonomi politik (dan pembangunan) bisa segera dilakukan sebagai upaya menempatkan mekanisme pasar pada level yang seharusnya dalam konteks Indonesia. Bukti empiris dari keberhasilan mekanisme pasar untuk membuat perekonomian dalam artian umum menjadi efisien adalah nyata pada banyak kasus. Akan tetapi mempercayakan segala sesuatunya kepada mekanisme pasar adalah membahayakan nasib bangsa dan rakyat kebanyakan. Bahkan, sikap tersebut ahistoris jika melihat contoh pengalaman dari negara yang paling liberal sekalipun. Wajar jika sebagian pihak kritis menyebut Indonesia pada saat ini sebagai negara paling liberal dalam pengelolaan perekonomiannya.

Kotak 2.9

Sementara pemerintah menklaim kondisi makroekonomi amat baik dan cenderung terus membaik, rakyat kebanyakan merasakan hal yang berbeda. Penyebabnya antara lain: bias penalaran statistik agregat, bias perspektif jangka pendek, dan bias pengagungan mekanisme pasar.

BAB III

REALITA PEREKONOMIAN INDONESIA(II): FAKTA LAINNYA

A. Perkembangan Indikator Perbankan

Pada awal tahun 1998, ketika krisis perbankan sudah cukup terasa, pemerintah sebenarnya telah mengambil beberapa kebijakan untuk segera memulihkan kepercayaan terhadap perbankan. Pemerintah memberikan jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum kepada deposan dan kreditur dalam dan luar negeri (*blanket guaranty),* serta membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) untuk melakukan langkah penyehatan bank-bank yang bermasalah. Namun, kedua kebijakan pemerintah tersebut ternyata tidaklah memadai. Krisis perbankan justeru meluas dan mengarah pada lumpuhnya sistem perbankan nasional.

Kesulitan likuiditas menyebabkan pelanggaran Giro Wajib Minimum (GWM) oleh hampir semua bank. Saldo negatif pada rekening giro di BI bahkan telah dialami oleh sebagian besar bank. Sebenarnya, sesuai peraturan perundang-undangan, BI dan pemerintah bisa mengenakan sanksi stop kliring kepada mereka. Akan tetapi, kebijakan pemerintah adalah melakukan penyelamatan, sesuai kesepakatan dengan IMF. Alasan utamanya, kebijakan menutup bank bukanlah opsi yang realistis dalam suasana krisis yang sudah menjalar ke banyak aspek (multidimensi). Diyakini, jika banyak bank ditutup secara masal, maka keadaan bisa menjadi lebih buruk lagi.

Situasi yang dihadapi bank-bank pada waktu itu dianggap BI sebagai *illiquid* (kesulitan likuiditas), bukannya *insolvent* (aktiva lebih kecil daripada pasiva). Apabila tidak diberikan bantuan kepada per-

bankan, maka akan terjadi *rush* (penarikan dana secara besar-besaran dalam waktu singkat). Dalam kondisi *rush*, bank yang sehat pun tidak akan mampu mengatasi kesulitan likuiditas tanpa bantuan Pemerintah.

Pertimbangan lainnya, dari pemerintah dan BI, adalah masalah sektor riil dan hubungan ekonomi dengan luar negeri. Di sektor riil, stop kliring itu akan memutus sebagian besar sistem pembayaran sehingga lalu lintas perdagangan akan terhenti. Sedangkan dalam konteks perdagangan luar negeri, pemerintah khawatir terjadi ketidakpercayaan bank-bank di luar negeri kepada bank-bank di dalam negeri, karena kepercayaan memang tampak mulai berkurang. Ada anggapan bahwa impor barang bisa terancam. Secara otomatis terjadi gangguan pula dengan ekspor, karena kebanyakan produknya masih membutuhkan bahan baku impor yang tinggi, serta bergantung pada mekanisme pembayaran luar negeri.

Akhirnya, pemerintah dan BI melakukan pilihan untuk tidak menutup bank, meskipun langkah itu membutuhkan biaya yang besar. Yang dibayangkan mereka adalah hal sebaliknya, kemustahilan perekonomian negara tanpa adanya bank. Oleh karenanya, dalam evaluasi sampai dengan saat ini, langkah tersebut diklaim cukup tepat oleh pemerintah dan BI. Kerap ditambahkan argumen bahwa tahap pemulihan seperti saat ini tidak akan dapat dicapai jika di masa krisis yang lalu, keruntuhan sistem perbankan dibiarkan, tanpa tindakan penyelamatan.

Dalam konteks yang demikian lah, kebijakan penyaluran Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dijalankan. Perlu ditambahkan bahwa dari sisi yuridis, penyaluran BLBI itu sesungguhnya bukan merupakan kebijakan yang mendadak diciptakan. Kebijakan itu telah dilakukan jauh sebelum terjadinya krisis moneter dan memiliki landasan hukum yaitu UU No. 13 tahun 1968 tentang Bank Sentral dan UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan

sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 tahun 1998. Pasal 32 ayat (3) UU No. 13 tahun 1998 menyebutkan "Bank dapat pula memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk mengatasi kesulitan likuiditas dalam keadaan darurat" sedangkan pasal 37 ayat (2) huruf b UU No. 7 tahun 1992 menegaskan "Dalam hal suatu bank mengalami kesulitan likuiditas yang membahayakan kelangsungan usahanya, maka BI dapat mengambil tindakan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Istilah BLBI itu sendiri memang baru dikenal sejak tanggal 15 Januari 1998 sebagaimana ditegaskan Pemerintah dalam *Letter of Intent* (LoI) kepada *International Monetary Fund* (IMF). Dalam surat yang ditandatangani oleh Menko Ekkuin itu, Pemerintah menyatakan pentingnya bantuan likuiditas (*liquidity support*) BI kepada perbankan. Dilihat dari sisi ini, BLBI merupakan program Pemerintah (bersama BI) yang diketahui dan direkomendasikan oleh IMF. Bahkan, kebijakan itu menjadi salah satu persyaratan (*conditionality*) yang ditetapkan oleh IMF untuk bantuannya kepada Indonesia. Dalam pengertian luas, *liquidity support* sebenarnya meliputi juga kredit subordinasi, kredit likuiditas darurat dan fasilitas diskonto I dan II. Namun, BLBI yang diberikan pada waktu itu hanya mencakup bantuan likuiditas kepada bank untuk menutup kekurangan likuiditas, terutama yang berupa: saldo debet, fasilitas diskonto dan SBPU khusus, serta dana talangan dalam rangka kewajiban pembayaran luar negeri.

Dengan pertimbangan yang serupa, Pemerintah pasca Soeharto melakukan hal yang hampir sama, yakni menjalankan kebijakan rekapitalisasi perbankan. Pemerintah merekapitalisasi bank-bank yang memenuhi persyaratan yang memiliki rata-rata rasio kecukupan modal atau *capital adequacy ratio* (CAR) di bawah -25 %. Langkah itu diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan kepada pemerintah, mempercepat pemulihan ekonomi, dan mengembalikan fungsi intermediasi perbankan.

Ada perbedaan penting dalam hal ”daya tawar” (*bargaining*) BI, tatkala kebijakan rekapitalisasi perbankan diambil dengan ketika penyaluran BLBI dijalankan terdahulu. Kini, BI memiliki status dan kedudukan baru berdasar UU No 23/99. Posisi BI menjadi lebih independen, sehingga dalam operasionalisasinya, pemerintah harus mengikuti juga berbagai pertimbangan dan keputusan dari pihak BI. Menurut sebagian pengamat, pihak BI bahkan cenderung berkedudukan lebih kuat. Sedangkan dalam kebijakan BLBI, posisi pemerintah lah yang lebih dominan.

Sementara itu, kebijakan rekapitalisasi perbankan sebenarnya merupakan bagian dari program yang lebih luas, yaitu program penyehatan perbankan dan program peningkatan ketahanan industri perbankan. Program penyehatan lembaga perbankan meliputi : penjaminan pemerintah bagi bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR), rekapitalisasi perbankan, restrukturisasi kredit perbankan dan pemulihan fungsi intermediasi perbankan. Sementara itu, upaya meningkatkan ketahanan sistem perbankan difokuskan pada pengembangan infrastruktur perbankan, peningkatan mutu pengelolaan perbankan (*good governance*) serta penyempurnaan sistem pengaturan dan pengawasan bank.

Keseluruhan langkah kebijakan perbankan tadi biasa pula disebut reformasi atau restrukturisasi perbankan. Bisa dikatakan bahwa sosialisasi Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dan penerapan Basel II termasuk langkah lanjutan dari restrukturisasi tersebut. Restrukturisasi perbankan yang *notabene* masih berjalan hingga kini telah mengakibatkan banyak perubahan dalam kondisi dan dinamika industri perbankan Indonesia. Perkembangan sampai kondisi terkininya, selama hampir satu dekade, dapat dicermati dari perubahan berbagai indikator perbankan. Indikator perbankan adalah angka-angka statistik, dengan peristilahan dan konsep ter-

tentu, yang lazim dalam wacana perbankan. Sebagian besar indikator perbankan nasional dipublikasikan secara periodik oleh Bank Indonesia, sesuai dengan tugas yang diamanatkan oleh undang-undang. Dari angka-angka itu kita memang dapat menilai apakah kondisi perbankan yang diprioritaskan dalam reformasi ekonomi memang betul-betul membaik. Namun, pencermatannya musti dilakukan atas seluruh indikator dan "dibaca" secara berkaitan dengan kondisi perekonomian secara keseluruhan.

Kotak 3.1

- Menghadapi krisis perbankan, pemerintah dan BI memilih melakukan tindakan penyelamatan dan mengambil alih sebagian besar beban yang seharusnya ditanggung oleh para pemilik dan pengelola bank. Antara lain dengan: memberikan jaminan pembayaran atas kewajiban bank-bank umum, menyalurkan BLBI, menyuntik dana rekapitalisasi perbankan dan restrukturisasi perbankan, dan program penyehatan perbankan lainnya.
- Perkembangan indikator perbankan yang dicermati secara teliti dan keseluruhan, serta dikaitkan dengan kondisi keseluruhan, akan bisa dipakai menilai apakah kondisi perbankan yang diprioritaskan dalam reformasi ekonomi memang betul-betul membaik.

1. Perbankan Menikmati Subsidi yang Amat Besar

Negara-negara yang mengalami krisis perbankan sistemik dalam dua dasawarsa terakhir terpaksa mengeluarkan biaya besar untuk pemulihan sistem perbankannya. Kebanyakan ahli perbankan menganggap mahalnya biaya itu sebagai sesuatu yang wajar. Mereka mengemukakan perhitungan di atas kertas (hipotetis) mengenai kerugian yang lebih besar yang mungkin akan terjadi, jika biaya krisis semacam itu tidak bersedia dikeluarkan.

Para pemegang saham bank-bank yang ditutup ataupun yang mendapat bantuan mustinya bertanggung jawab atas seluruh atau sebagian besar dari biaya tersebut. Peristiwa dan biaya besar yang terjadi merupakan salah satu risiko bisnis bank. Masalahnya kemudian adalah kebanyakan dari mereka tidak mampu membayar, dan sebagian yang lain tidak mau melakukannya. Dalam hal mereka tidak mau, untuk kasus Indonesia, sulit mencari celah hukum yang bisa memaksa mereka menanggung selain yang sesuai dengan perhitungan dari perspektif perusahaan (bank) bersangkutan.

Di banyak negara, sebagian besar beban tersebut memang terpaksa ditanggung oleh negara. Untuk kasus Indonesia, negara akhirnya menanggung hampir seluruh biaya penanganan krisis perbankan 1997/98. Berbagai studi menunjukkan bahwa biaya krisis perbankan Indonesia menempati posisi tertinggi di antara negara-negara yang mengalami krisis pada waktu hampir bersamaan. Tingginya biaya tersebut antara lain diindikasikan oleh porsi biaya terhadap PDB tahun bersangkutan, yang mencapai 50 persen. Rasio ini hanya bisa disaingi oleh Argentina yang memiliki pengalaman serupa ketika mengalami krisis tahun 1980-1982.

Tidak tersedia data yang akurat mengenai berapa biaya sebenarnya yang ditanggung oleh negara akibat krisis perbankan pada tahun 1997/1998. Biaya yang dikeluarkan terjadi beberapa tahap dan melalui lebih dari satu program, serta berlangsung selama bertahun-tahun. Biaya terbesar yang terlihat nyata dan bersifat langsung antara lain adalah: dana BLBI, dana penjaminan, dana restrukturisasi dan dana untuk rekapitalisasi perbankan. Akan tetapi, perhitungan akurat mengenai biaya langsung dari semua program tersebut cukup sulit dilakukan. Antara lain disebabkan membengkaknya dana restrukturisasi dan rekapitalisasi menjadi dua kali lipat dari yang semula direncanakan. Ada tambahan pengucuran dana yang bahkan

dilakukan ketika program itu sendiri seharusnya telah dianggap selesai. Sempat pula ada perbedaan perhitungan dana BLBI antara pemerintah dan BI, diikuti dengan adanya kesepakatan untuk "berbagi beban".

Sementara itu, karena sebagian penerima dana BLBI memang membayar atau mengembalikannya maka perhitungan akurat musti memperhitungkan jumlahnya sebagai pengurang dari biaya yang dikeluarkan. Kalkulasi nilai pengembalian ini pun bisa mengundang kontroversi, mengingat ada yang dibayar tunai dan ada yang berupa aset. Terkait aset akan ada beberapa masalah teknis penilaian yang muncul nantinya. Juga ada perdebatan mengenai pembebanan biaya bunga atas BLBI.

Aspek lain yang harus dicermati dalam perhitungan biaya ini adalah berkenaan dengan cara pemerintah mendapatkan dana. Dana itu diperoleh dengan cara penerbitan surat utang (obligasi negara), yang memiliki beban pembayaran bunga. Obligasi untuk program restrukturisasi dan rekapitalisasi, yang biasa dikenal dengan istilah obligasi rekap, memberi beban pembayaran bunga yang masih tinggi bagi APBN hingga kini. Sebagian seri obligasi rekap itu memang sudah tidak beredar karena telah dilunasi atau ditukar. Namun perlu dicatat bahwa sebagian besar pelunasan itu dibiayai dengan surat utang negara (SUN) seri yang lebih baru. Ada yang dengan teknis pelunasan karena jatuh tempo, pelunasan sebelum jatuh tempo (*buyback*), maupun ditukar secara langsung (*debt switch*). Bagaimanapun juga, utang pemerintah terkait restrukturisasi perbankan ini belum dilunasi dalam arti sesungguhnya, diindikasikan oleh utang dalam negeri (berwujud SUN) yang semakin membesar dari semula tidak ada sama sekali (sebelum krisis).

Sedangkan untuk dana BLBI saja (yang surat utangnya dimiliki oleh BI) sempat berbiaya cukup signifikan, berupa bunga dan diindeksasi terkait inflasi pada tahun-tahun lampau, sebelum skema penyelesaian dengan BI disepakati pemerintah bersama-sama DPR.

Diperlukan pembicaraan berkepanjangan sampai adanya kesepakatan perlakuan atas sebagian besar surat utang pemerintah yang dimiliki BI (terkait BLBI) pada akhir tahun 2003. Sebagian lainnya (tidak hanya BLBI) terus dibicarakan dan menghasilkan beberapa kesepakatan baru pada tahun 2006. Yang jelas, sebagiannya masih tetap berbunga dengan nilai yang cukup signifikan bagi pos pembayaran bunga pemerintah dalam APBN.

Bagi masyarakat umum, terkesan ada tumpang tindih antara program rekapitalisasi dan restrukturisasi dalam publikasi di media, yang akhirnya berujung pada penggabungan perhitungan dana keduanya dalam pemberitaan. Bahkan, beberapa pemberitaan media mencampuradukkan keduanya lagi dengan dana yang dikucurkan untuk program lain yang dilaksanakan sebelumnya, yaitu BLBI dan penjaminan simpanan di perbankan. Sebenarnya jika mau disederhanakan maka penyebutan dana restrukturisasi memang tepat untuk mewakili total dana bagi keseluruhan program. Bahkan bisa ditambahkan dengan pengeluaran dana oleh BI sendiri bagi upaya terkait. Paket keseluruhan programnya sendiri bisa disebut restrukturisasi dan penyehatan perbankan.

Terlepas dari rincian program yang menghabiskan sejumlah besar dana, maka perhitungan biaya memang harus memasukkan beban bunga dan administrasi atas semua urusan tersebut. Seperti dijelaskan tadi, pembayaran bunga dilakukan karena pemerintah memperoleh dana untuk hampir semua program terkait dengan menerbitkan surat utang. Pada dua atau tiga tahun awal saja, pembayaran bunganya tercatat telah menghabiskan lebih dari limapuluh triliun rupiah dana APBN. Sebagaimana kasus rincian dana masing-masing program, maka tidak cukup jelas pula bagi publik mengenai rincian pembayaran bunga untuk dana program yang mana hal itu dikeluarkan.

Kebanyakan pengamat dan pihak BI mengemukakan angka biaya

total dari krisis perbankan (bisa kita sebut dana program restrukturisasi) tadi adalah sekitar Rp 650 triliun (yang dikeluarkan sampai dengan akhir tahun 2000). Menurut catatan BI, sampai dengan 26 Juli 2002, pemerintah telah mengeluarkan obligasi sebesar Rp 650,226 triliun. Ada obligasi dengan kupon *inflation-indexed* ditambah 3% nominalnya yang mencapai Rp218,315 triliun, sebagai konversi dari BLBI. Dan ada dua jenis obligasi untuk membiayai rekapitalisasi perbankan sekitar Rp 432 triliun, yaitu: obligasi dengan mengikuti suku bunga SBI dan dengan suku bunga tetap (antara 10-16,5%).

Pihak lain yang lebih kritis memperhitungkan pula biaya penjaminan sepenuhnya yang dilakukan pemerintah atas simpanan masyarakat dan beberapa urusan perbankan dengan pihak luar negeri, yang tidak diselesaikan melalui surat utang di atas. Angka dalam versi ini mencapai sedikit di atas Rp 700 triliun.

Jika pembayaran bunga turut diperhitungkan, maka biayanya telah mencapai Rp 1.000 triliun sampai dengan akhir tahun 2007. Harus diingat bahwa biaya bunga tersebut masih akan terus dibayar pada tahun-tahun mendatang. Hanya saja perhitungannya menjadi lebih sulit karena sebagian seri obligasi telah berganti. Jenis obligasi yang dikeluarkan terkait program restrukturisasi perbankan sebagian besarnya bersifat *tradeable* dan mekanisme pasar modal membuatnya mudah ”berubah bentuk”.

Terlepas dari cara dan hasil perhitungan, tidak seluruh biaya ditanggung oleh pemerintah (negara). Selain ada sebagian BLBI yang dibayar tunai, negara telah menyita banyak aset sebagai jaminan dan kompensasi atas beberapa pengeluaran dana restrukturisasi. Ada aset yang berasal dari pihak perbankan itu sendiri, maupun dari para debitur yang bermasalah. Termasuk di dalamnya, pemerintah kemudian mendapat saham mayoritas dari sebagian bank. Namun, kesulitan kembali terjadi dalam perhitungan atas penjualan atau

penebusan dari aset-aset perbankan yang disita oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah direpresentasikan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). BPPN pada masa lalu telah mengambil alih 71 bank yang bermasalah dalam hal likuiditas. Perlakuan terhadap bank-bank tersebut berbeda-beda, yaitu: 52 bank dibekukan, 15 bank dimerger dan lima lainnya direkapitalisasi. BPPN juga melakukan restrukturisasi atas bank-bank yang tetap hidup, termasuk memberi kucuran dana.

Sampai menjelang dibubarkan, BPPN mengklaim telah mengembalikan Rp 172,4 triliun aset negara. Tidak dijelaskan mengenai apakah perhitungan itu bersifat *netto* atau masih harus dikurangi dengan biaya perolehannya (termasuk biaya operasional BPPN). Seandainya jumlah itu dianggap nilai *netto* sekalipun, maka hanya sebagian kecil yang berhasil diselamatkan dari total dana yang telah dikucurkan. Kalkulasi mengenai porsi dana yang bisa diselamatkan bergantung dari total biaya mana yang kita ambil sebagai patokan. Jika dilihat dari perhitungan paling konservatif (yaitu sekitar Rp 650 triliun), berarti hanya sekitar 26,5 persennya. Prosentase tersebut semakin menurun jika yang dijadikan dasar perhitungan adalah pandangan dari pihak yang lebih kritis.

Nilai dana yang bisa diselamatkan memang masih akan meningkat, karena harus diperhitungkan hasil divestasi atas saham pemerintah dari beberapa bank yang prosesnya terus berlangsung hingga kini, serta nilai saham perbankan yang masih dimiliki oleh pemerintah. Sejauh ini, baru beberapa puluh triliun yang diterima, hasil terbesar yang diterima dalam satukali divestasi adalah atas saham Bank BCA yang mencapai Rp 5,3 triliun.

Perhitungan hasil divestasi beberapa tahun terakhir dan perkiraan nilai saham yang masih dimiliki (yang mungkin akan dijual di masa mendatang), harus diimbangi dengan kalkulasi biaya bunga obligasi rekapitalisasi yang sudah dibayar dan yang masih harus

dikeluarkan. Jika semua faktor tersebut (bunga dan hasil divestasi) diperhitungkan, maka pemerintah diperkirakan tetap akan menanggung lebih dari 80 persen total biaya krisis.

Menurut beberapa kajian, negara-negara yang mengalami krisis perbankan memang rata-rata tingkat pengembalian asetnya hanya sebesar 20-30 persen. Artinya, negara menanggung sekitar 70-80 persen dari total biaya krisis. Dengan demikian, Indonesia tidak terlampau unik (hanya sedikit di atas rata-rata) dalam hal proporsi beban yang akhirnya ditanggung pemeintah. Masalahnya, seperti sudah disinggung berulangkali, besarnya biaya berbeda antar negara. Biaya krisis perbankan di Indonesia ternyata terlampau besar, melebihi dari yang selayaknya dikeluarkan.

Selain dari angka nominal yang tinggi, mahalnya biaya krisis tercermin dari biaya relatif dan biaya opurtinitasnya. Arti biaya relatif disini antara lain adalah rasionya dengan tingkat pendapatan nasional (PDB) serta rasio dengan penerimaan negara (APBN), pada waktu ongkos itu dikeluarkan. Sedangkan perhitungan biaya opurtinitas memasukkan kerugian potensial (*potential loss*) perekonomian akibat terhambatnya alokasi dana ke sektor lain. Sebagai contoh, kerugian potensial ini secara nyata tampak pada alokasi pengeluaran negara hingga kini dalam sebagian besar pembayaran bunga utang dalam negeri.

Sekadar gambaran untuk melihat biaya relatif, kita bisa membandingkan angka Rp 650 triliun pada era 1997-2000 dengan besaran PDB nominal dan Penerimaan Negara pada era yang sama. PDB nominal adalah sebesar Rp 627,7 triliun (1997), Rp 955,8 triliun (1998), Rp 1.099,7 triliun (1999) dan Rp 1.282,0 triliun(2000). Berarti secara rata-rata, biaya itu lebih dari separoh nilai PDB. Sedangkan Penerimaan negara dan hibah adalah sebesar Rp 112,3 triliun (1997), Rp 156,5 triliun (1998), Rp 187,8 triliun (1999) dan Rp 204,9 triliun (2000). Artinya, biaya itu berkali lipat dari penerimaan negara.

Secara arus kas ataupun perlakuan akuntansi memang tidak ter-

lampau menjadi masalah karena pengeluarannya sebagian besar dibiayai dengan menerbitkan surat utang (obligasi negara). Namun, bunganya harus segera dibayar sesuai dengan waktu yang tertera di masing-masing obligasi, biasanya mulai dari enam bulan setelah diterbitkan. Pembayaran bunga itu tercatat dalam realisasi APBN, yang menunjukkan angka berikut: dari nol rupiah pada tahun 1997 menjadi Rp 8,4 triliun (1998), Rp 22,2 triliun (1999), dan Rp 37,8 triliun (2000).

Sementara itu, perhitungan kerugian potensial memang lebih sulit dilakukan, dan sejauh ini belum ada studi secara serius tentang aspek tersebut. Gambaran secara umum tentang hal ini adalah fakta empiris terjadinya kontraksi perekonomian pada tahun 1998 serta lambatnya pertumbuhan pada tahun-tahun setelahnya. Gambaran yang lain adalah meningkatnya angka kemiskinan dan angka pengangguran secara hampir seketika, serta hanya sedikit membaik dalam beberapa tahun terakhir. Ada pula banyak laporan studi mikroekonomi tentang hancurnya berbagai industri pengolahan, terutama sekali yang memiliki hubungan dengan pasokan bahan impor, atau yang kurang terlindungi dari risiko nilai tukar valuta asing.

Telah kita singgung bahwa biaya krisis perbankan di berbagai negara memang besar, meskipun tidak sebesar dalam kasus Indonesia. Studi oleh para pakar perbankan internasional menyebutkan beberapa penyebab besarnya biaya krisis. Diantaranya adalah: jaminan simpanan yang tidak terbatas, bantuan likuiditas yang longgar, rekapitalisasi yang berulang, debitur ngemplang, serta longgannya regulasi.

Pencermatan dalam kasus Indonesia memperlihatkan bahwa semua penyebab yang disebut tadi memang terjadi. Bahkan, ada yang menambahkan faktor lain, seperti: terlambatnya penanganan krisis, pemilihan strategi yang keliru karena kurangnya pemahaman mengenai penyebab dan kedalaman krisis, kurangnya koordinasi antar

otoritas terkait, serta lemahnya pengawasan dan penegakan hukum. Ada pula yang berpandangan bahwa seharusnya Indonesia memilih pendekatan yang lebih ketat pada saat itu, sementara yang diambil justeru sangat akomodatif terhadap pihak perbankan. Ada kecurigaan, intervensi politik dilakukan banyak pihak karena kepentingan masing-masing, termasuk keterkaitan mereka dengan banyak bank.

Selain amat besarnya biaya krisis yang di atas kewajaran, ada persoalan lain menyangkut keadilan bagi seluruh rakyat. Ketika beban itu pada akhirnya harus dipikul oleh rakyat Indonesia, para oknum bankir dan pengusaha justeru mendapat keuntungan. Tidak hanya lolos dari kebangkrutan yang mestinya dialami, sebagian mereka malah mendapat tambahan hasil dengan memanfaatkan celah program penyelamatan dan pemulihan yang tersedia. Banyak pihak mencuriga keterlibatan sebagian pejabat berwenang sebagai turut mendapat keuntungan pribadi dari berbagai aliran dana tersebut.

Kecurigaan itu mulai terbukti belakangan, dari kasus-kasus yang terindikasi penyelewengan maupun yang sudah terkuak di pengadilan. Sebagai contoh, audit BPK menyatakan bahwa lebih dari 97 persen pengeluaran BLBI tidak bisa dipertanggungjawabkan secara akuntansi. Tiga deputi gubernur BI telah dipidana untuk itu, meskipun beberapa pejabat lain lolos, termasuk Sudrajat Djiwandono sebagai gubernur. Sebagian pemilik dan pengelola bank yang memakai dana BLBI telah buron, dan sebagian lainnya masih saja bermasalah hingga kini. Sayangnya, banyak dari pengusaha dan pejabat yang menikmati uang semacam itu, tetap bebas. Sebagiannya melarikan diri, sebagiannya lagi tidak bisa dibuktikan melanggar hukum. Bahkan, ada upaya memposisikan segala kesalahan pada ”aturan main” pada waktu itu. Dikesankan yang bermasalah hanya kebijakannya, bukan penyelewengan dari personalia pejabatnya.

Bagaimanapun cara melihat dan menghitungnya, satu hal yang

sudah pasti, yakni industri perbankan telah mendapat subsidi negara yang amat besar selama satu dekade ini. Sebagian besarnya melalui mekanisme APBN, sehingga yang pada akhirnya menanggung beban (secara langsung dan tidak langsung) adalah rakyat kebanyakan.

Kotak 3.2

- Biaya krisis perbankan di berbagai negara memang besar, namun Indonesia menjadi kasus dengan biaya tertinggi. Negara menanggung sebagian besar biaya tersebut (sekitar 80 %).
- Perhitungan akurat mengenai biaya krisis cukup sulit dilakukan karena berbagai alasan teknis. Angka paling konservatif adalah Rp 650 triliun, namun banyak pihak yang mengemukakan jumlah yang lebih besar, ada versi yang mencapai sedikit di atas Rp 700 triliun.
- Biaya krisis masih harus dikeluarkan hingga kini terutama berupa pembayaran bunga obligasi negara. Jika diperhitungkan, maka biaya krisis telah mencapai Rp 1.000 triliun sampai dengan akhir tahun 2007. Biaya bunga tersebut masih akan terus dibayar pada tahun-tahun mendatang.
- Perhitungan kerugian potensial akibat krisis lebih sulit dilakukan, namun kuat dugaan akan nilainya yang luar biasa besar dan telah membawa perekonomian Indonesia ”mundur” bertahun-tahun
- Sementara biaya krisis pada akhirnya harus dipikul oleh rakyat Indonesia, para oknum bankir, pengusaha justeru mendapat keuntungan. Mereka tidak saja lolos dari kebangkrutan yang mestinya dialami, sebagian mereka malah mendapat tambahan hasil dengan memanfaatkan celah program penyelamatan dan pemulihan yang tersedia. Kuat dugaan bahwa sebagian pejabat berwenang terlibat dalam proses itu.

2. Kondisi Sumber Dana Perbankan

Perkembangan kegiatan usaha Bank Umum dalam beberapa tahun terakhir dapat dicermati dari beberapa tabel di bawah ini. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab-bab terdahulu, kegiatan pokok dari bank adalah menghimpun dan menyalurkan dana. Oleh karena pangsa bank umum terhadap industri perbankan masih

sangat dominan, maka statistik ini dapat dianggap cerminan kegiatan perbankan secara keseluruhan. Jenis bank yang lain, yaitu BPR (termasuk BPRS) akan dibahas pada bagian berikutnya.

Tabel 3.1 memperlihatkan perkembangan sumber dana dari bank umum dalam beberapa tahun terakhir. Terlihat peningkatan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun. Dalam hal sumber dana, Dana Pihak Ketiga (DPK) biasanya memang memiliki posisi dominan dan bisa dianggap sebagai salah satu indikasi penting keadaan perbankan, karena secara langsung mencerminkan kepercayaan masyarakat luas terhadap bank. Dari sisi ini, ada indikasi kepulihan kegiatan perbankan setelah krisis.

Selain dari pertumbuhan nominalnya, pengamatan terhadap DPK biasa dilakukan atas pangsanya terhadap keseluruhan sumber dana. Pangsanya pada Desember 2007 adalah sebesar 87,89 % dari total sumber dana; lebih besar daripada posisi Desember 2001 yang 81,75 %. Proporsi DPK ini relatif stabil selama beberapa tahun terakhir.

Tabel 3.1 Sumber Dana Bank umum, 2001-2007

Indikator	Des 2001	Des 2002	Des 2003	Des 2004	Des 2005	Des 2006	Des 2007
a. DPK	797.362	835.778	888.567	963.106	1.127.937	1.287.102	1.510.834
b. Kewajiban kepada BI	15.324	12.795	10.938	12.076	11.874	10.807	9.105
c. Antar Bank	93.584	81.349	68.611	89.369	99.417	119.454	137.790
d. Surat Berharga	9.626	4.057	10.785	14.261	13.411	14.942	17.333
e. Pinjaman yg Diterima	28.717	13.745	7.478	9.802	11.516	12.883	14.319
f. Kewajiban Lainnya	22.761	14.237	16.737	13.731	16.192	19.913	24.893
g. Setoran Jaminan	8.041	5.483	3.508	3.424	3.242	3.267	4.691

Sumber: Bank Indonesia

Struktur DPK perbankan saat ini masih terkonsentrasi pada dana jangka pendek sampai dengan 3 bulan (91,5 %). Lebih dari separo DPK (56,6 %) dimiliki oleh perorangan. Selain itu, jumlah simpanan nasabah

dengan nilai nominal diatas Rp 100 juta memiliki pangsa 75,2 %, namun jumlah tersebut hanya dikuasai oleh 1,7 % dari seluruh pemegang rekening di perbankan. Bahkan, para pemegang rekening dengan nilai nominal diatas Rp 1 milyar memiliki pangsa 45,98 %, yang dikuasai oleh hanya 0,14 % dari keseluruhan rekening. Dengan kata lain, sebagian besar (98,3 %) nasabah bank memiliki rekening dengan nominal kecil. Kondisi ini menunjukkan bahwa terdapat potensi risiko likuiditas diperbankan, terutama jika terjadi penarikan dana nasabah besar secara tiba-tiba.

Kotak 3.3

- Oleh karena kegiatan pokok dari bank adalah menghimpun dan menyalurkan dana, maka perkembangan angka statistiknya dianggap cerminan kondisi perbankan secara umum.
- DPK memiliki posisi dominan sebagai sumber dana, dan secara langsung mencerminkan kepercayaan masyarakat luas terhadap bank. Dilihat dari sisi ini, ada indikasi kepulihan perbankan setelah krisis.
- Struktur DPK perbankan saat ini masih terkonsentrasi pada dana jangka pendek, didominasi oleh sedikit nasabah, dan banyak dimiliki oleh perseorangan. Terdapat potensi risiko likuiditas pada kondisi demikian.

3. Kondisi Penyaluran Dana Perbankan

Perkembangan kegiatan pokok bank umum sebagai penyalur dana dapat dicermati dari tabel 3.2. Dana yang telah diperoleh bank akan disalurkan ke dalam berbagai kegiatan, yang dalam istilah keuangannya akan dilihat sebagai penempatan portofolio. Ada dana yang disalurkan sebagai kredit kepada pihak lain (yang bukan bank). Ada dana yang ditempatkan di Bank Indonesia, baik yang karena kewajiban ataupun yang untuk memperoleh pendapatan. Ada yang dipinjamkan ke bank lain. Ada yang dibelikan surat berharga agar memperoleh pendapatan

atau keuntungan, seperti : saham, obligasi korporasi, obligasi negara (SUN), dan lain sebagainya. Ada pinjaman yang diterima dari pihak lain dan kewajiban lainnya. Serta ada yang harus disetorkan sebagai jaminan, sesuai perundang-undangan yang berlaku saat ini.

Tabel 3.2 Penyaluran Dana Bank Umum, 2001-2007

Indikator	Des 2001	Des 2002	Des 2003	Des 2004	Des 2005	Des 2006	Des 2007
a. Kredit	316.059	371.058	440.505	559.470	695.648	792.297	1.002.012
b. Antar Bank	149.354	124.553	112.183	103.473	159.120	156.906	139.777
c. Penempatan di BI	134.283	153.760	188.732	207.944	209.578	343.455	418.269
d. Surat Berharga	33.972	32.931	34.980	37.788	44.224	55.988	108.007
e. Penyertaan	2.997	5.143	5.892	6.160	6.122	5.924	5.620
f. Tagihan Lainnya	20.115	11.440	14.439	18.136	25.586	25.803	28.835

Sumber: Bank Indonesia; Catatan: Surat Berharga (tidak termasuk obligasi rekap)

Penyaluran dana melalui kredit biasanya dianggap sebagai kegiatan perbankan yang terpenting. Dikaitkan dengan DPK sebagai sumber dana terbesar, maka penyaluran kredit dinilai mengindikasikan seberapa jauh fungsi intermediasi perbankan berjalan. Dilihat secara makroekonomi maka fungsi ini diandalkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di sektor riil. Setelah upaya penanganan krisis mulai berjalan, kredit bank umum memang terus meningkat dalam beberapa tahun berikutnya. Namun diakui semua pihak, termasuk pemerintah dan BI, penyaluran kredit itu masih belum optimal.

Belum optimalnya penyaluran kredit ini antara lain terlihat dari masih sangat besarnya dana bank umum yang ditempatkan di Bank Indonesia. Ditambah lagi dengan adanya kecenderungan Bank Umum untuk meningkatkan portofolionya dalam bentuk surat berharga. Selain obligasi rekap, pada akhir tahun 2007, dana yang ditaruh dalam bentuk surat berharga mencapai Rp 108 triliun.

Sebagian besarnya berbentuk obligasi atau surat utang negara (SUN). Sedangkan obligasi rekap yang masih dipegang oleh bank (*outstanding*) masih berjumlah sekitar Rp 265 triliun.

Secara lebih khusus, yang mengindikasikan belum optimalnya penyaluran kredit adalah penempatan dana di BI yang berbentuk Surat berharga Bank Indonesia (SBI). Terjadi kenaikan yang amat besar dalam hal ini pada tahun 2006 dibanding 2005, dan masih juga meningkat pada tahun 2007 sekalipun melambat (lihat tabel 3.3). Dengan kata lain, bank umum masih mengandalkan pendapatan bunga dari SBI dalam operasionalnya.

Tabel 3.3 Penempatan Dana Bank Umum di BI, 2001-2007

Indikator	Des 2001	Des 2002	Des 2003	Des 2004	Des 2005	Des 2006	Des 2007
Giro	41.301	45.805	61.455	77.130	77.130	125.791	167.566
SBI	74.296	76.859	101.374	94.058	54.256	179.045	203.863
Call Money	16.225	30.443	18.725	31.882	39.743	21.216	35.727
Lainnya	2.461	653	7.179	4.875	13.312	17.403	11.114
Total	134.283	153.760	188.732	207.944	209.578	343.455	418.269

Sumber: Bank Indonesia

Penyaluran kredit adalah kegiatan utama perbankan, baik secara teoritis maupun dalam praktik. Kondisi industri perbankan yang buruk, apalagi dalam keadaan krisis, dipastikan tercermin dalam kinerja penyaluran kreditnya. Jika perbankan Indonesia dinilai telah pulih dari krisis, maka sudah semestinya jumlah kredit tumbuh pesat. Namun, sepertu yang telah disinggung berulangkali, pertumbuhan kredit pasca krisis memang cenderung membaik tetapi belum optimal, bahkan belum seperti yang diharapkan oleh BI dan pemerintah.

Pertumbuhan kredit yang belum optimal antara lain tercermin dari angka-angka *Loan to Deposit Rasio* (LDR). Rasio LDR dihitung

dari perbandingan antara Kredit dengan DPK, yang dinyatakan dalam persentase. Kredit adalah nilai total kredit yang diberikan kepada pihak ketiga (tidak termasuk antar Bank). Sedangkan nilai DPK mencakup: giro, tabungan, dan deposito (juga tidak termasuk yang antar Bank).

Tabel 3.4 LDR Bank Umum, 2001-2007

TAHUN	Kredit(milyar)	DPK(milyar)	LDR(%)
2001	316.059	797.362	39,64
2002	371.058	835.778	44,40
2003	440.505	888.567	49,58
2004	559.470	963.106	58,09
2005	695.648	1.127.937	61,67
2006	792.297	1.287.102	61,56
2007	1.002.012	1.510.834	66,32

Sumber: Bank Indonesia

Setelah program restrukturisasi perbankan dilaksanakan selama beberapa tahun, LDR bank umum mengalami peningkatan secara hampir terus menerus. Dapat diartikan bahwa fungsi intermediasi di sektor perbankan mengalami perkembangan yang kian membaik. Seacara teknis, dana masyarakat yang berhasil dihimpun (yang terus meningkat), berhasil disalurkan dalam bentuk kredit dengan laju yang lebih cepat. Meskipun demikian, pertumbuhan LDR tersebut dinilai banyak pihak sebagai masih terlalu lambat. Meskipun LDR tumbuh, laju pertumbuhannya cenderung melambat. Bahkan, sempat menurun pada tahun 2006 (lihat tabel 3.4).

Sementara itu, angka LDR bank umum sebesar 66,32 % pada tahun 2007 masih tetap menunjukkan keadaan yang belum optimal. Kondisi normal yang biasa diterima adalah di kisaran 85-100 %. Traumatik akan keadaan sebelum krisis, dimana LDR rata-rata Bank

Umum adalah di atas 110%, tidak bisa dijadikan alasan pembenaran kondisi saat ini. Dengan peningkatan permodalan masing-masing bank dan ketatnya aturan dan pengawasan BI terhadap rasio kecukupan modal, maka jelas masih dimungkinkan penyaluran kredit yang jauh lebih besar.

Sebagai catatan, perhitungan LDR di masa lalu biasa menggunakan dana yang diterima (*funds received*) sebagai bilangan penyebut. Angka *funds received* jelas lebih besar daripada DPK. Dengan perhitungan semacam ini, jika LDR berada di atas 100 % maka sinyal bahaya memang layak menyala. Sementara perhitungan LDR pada saat ini menggunakan DPK sebagai angka penyebut dan Kredit sebagai pembilang, maka keadaannya masih terkategori baik sekalipun LDRnya mencapai 100 %. Tentu saja, berbagai ketentuan kehati-hatian perbankan disyaratkan telah dilaksanakan secara memadai..

Ketidakpuasan terhadap perkembangan LDR bank umum ini juga terkait dengan telah terjadinya penurunan secara cukup signifikan selama dua tahun terakhir ini. Mengikuti kecenderungan BI-*rate*, suku bunga pinjaman pun sebenarnya turut mengalami penurunan. Penurunan tersebut mustinya dapat menjadi pendorong pertumbuhan kredit. Memang ada sedikit catatan dalam hal ini. Laju penurunan suku bunga pinjaman cenderung lebih lambat daripada penurunan BI-rate, sedikit lebih kecil besarannya, serta ada senjang waktu (*time leg*) yang masih cukup lama.

Bagaimanapun, akibat penurunan *BI-rate*, penempatan dana di BI melalui SBI sebetulnya menghasilkan pendapatan yang semakin kecil dalam dua tahun terakhir. Oleh karenanya, aspek lain di luar suku bunga pinjaman mulai banyak disoroti sebagai penyebab masih belum optimalnya penyaluran kredit oleh bank umum. Salah satunya adalah menyangkut kemampuan yang rendah dari pihak bank

umum untuk mengenali dan memberi asesmen terhadap sektor riil, sehingga memilih jalan yang lebih aman, dengan menempatkan dana di SBI. Bisa jadi pula, ada tekanan yang cukup berat bagi pihak manajemen bank (termasuk bank pemerintah) untuk menjaga kinerja banknya secara keseluruhan. Mereka terpaksa bersikap konservatif dalam soal kredit.

Pihak bank umum memiliki argumen lain tentang kondisi ini, yang bernada pembelaan diri. Mereka sering mengemukakan bahwa permasalahannya adalah pada sektor riil itu sendiri, yang kondisi dan perkembangannya masih mengkhawatirkan. Sekalipun BI selalu menghimbau dan menstimulan dengan penurunan BI-*rate*, serta pemerintah terus membujuk, risiko dari sektor riil masih cukup mengkhawatirkan bagi mereka.

Bagaimanapun, dari data-data yang telah kita bicarakan, bank-bank menikmati bunga dari SBI (saat ini 8,25 persen, dan lebih besar lagi pada tahun-tahun lampau). Bisa dikatakan bahwa selama ini bank-bank umum masih disubsidi oleh BI, artinya oleh negara. ”Subsidi” oleh negara itu diperkuat oleh data yang memperlihatkan bahwa penyaluran dana bank-bank umum dalam bentuk surat berharga pada akhir tahun 2007 telah mencapai Rp 108 triliun. Sebagian besarnya berbentuk obligasi atau surat utang negara (SUN). Angka tersebut belum termasuk obligasi rekap, yang jumlahnya jauh lebih besar, diperkirakan masih sekitar Rp 265 triliun pada akhir tahun 2007.

Perkembangan LDR dan penempatan dana bank umum di SBI dan Surat Berharga yang sedemikian, menunjukkan bahwa kemampuan bank umum memobilisasi dana masyarakat masih tumbuh lebih baik daripada kemampuan menyalurkan kreditnya. Dengan kata lain, industri perbankan belum menjalankan fungsi intermediasi secara normal. Ada ekonom yang mengkategorikannya

kasus semacam ini sebagai kegagalan pasar (*market failures*) sektor finansial, khususnya di sektor perbankan. Sebagaimana umumnya kasus kegagalan pasar, maka dalam hal ini diperlukan intervensi pemerintah (negara) secara signifikan.

Kotak 3.4

- Penyaluran kredit biasa dianggap sebagai kegiatan perbankan yang terpenting, serta diandalkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di sektor riil. Penyaluran kredit diakui meningkat, namun belum optimal.
- Kecederungan penyaluran dana bank umum yang perlu diwaspadai adalah peningkatan penempatan di BI (terutama berupa SBI) dan peningkatan portofolio surat berharga (terutama SUN)
- Rasio LDR dihitung dari perbandingan antara Kredit dengan DPK, yang dinyatakan dalam persentase. Kredit adalah nilai total kredit yang diberikan kepada pihak ketiga (tidak termasuk antar Bank). Sedangkan nilai DPK mencakup: giro, tabungan, dan deposito.
- Setelah program restrukturisasi perbankan dilaksanakan, LDR bank umum hampir selalu mengalami peningkatan, namun lajunya cenderung melambat.
- Angka LDR bank umum sebesar 66,32% pada tahun 2007 dinilai masih belum optimal. Kondisi normalnya adalah antara 85-100 %.

4. Kondisi Kinerja Lainnya

Tekanan risiko kredit yang dihadapi bank menurun cukup signifikan sepanjang tahun 2007. Hal ini konsisten pula dengan angka LDR yang meningkat pada tahun 2007. Sebelumnya, pada tahun 2006 kewaspadaan sempat ditingkatkan oleh industri perbankan karena adanya tekanan risiko kredit yang meninggi selama tahun 2005 dan 2006. Padahal, selama kurun waktu tahun 2001-2004, risiko kredit cenderung terus menurun.

Peningkatan risiko kredit dimaksud antara lain ditunjukkan oleh

fluktuasi rasio *Non Performing Loan* (NPL). NPL adalah kredit yang telah disalurkan namun bersifat kurang lancar (*sub-standard*), diragukan (*doubtful*), dan macet (*lost*). Rasio NPL dihitung dengan membandingkan total NPL dengan total kredit, yang dinyatakan dalam persen. Tabel 3.5 memperlihatkan perkembangan NPL Bank Umum selama beberapa tahun terakhir. Perlu diketahui bahwa posisi yang diperlihatkan tabel adalah per 31 Desember, sehingga sebenarnya ada dinamika selama kurun waktu setahun tersebut. Sebagai contoh, pada tahun 2006, NPL pada bulan-bulan tertentu sempat mencapai 8 %. Dan pada bulan-bulan semester pertama tahun 2007, NPL masih berada di atas 6 %.

Keadaan memang membaik secara cukup signifikan sepanjang tahun 2007 (sebetulnya dimulai triwulan terakhir tahun 2006). Kualitas kredit mengalami perbaikan yang cukup signifikan. NPL gross turun dari 7,0 % menjadi 4,6 %, di bawah batas indikatif 5 % untuk pertama kalinya pascakrisis, sedangkan NPL net turun dari 3,6 % menjadi 2,3 %. Perbaikan kualitas kredit tersebut, terutama didorong oleh program restrukturisasi kredit korporasi pada kelompok bank persero. Kredit korporasi yang direstrukturisasi tersebut umumnya disalurkan ke sektor industri pengolahan yang umumnya menggunakan fasilitas kredit modal kerja, kredit investasi, dan kredit valas. Restrukturisasi kredit tersebut menurunkan NPL gross sektor industri dari 10,5 % menjadi 7,1 %, NPL gross pada kredit modal kerja dari 6,3 % menjadi 3,7 %, NPL gross kredit investasi dari 10,3 % menjadi 6,6 %, dan NPL gross kredit valas dari 9,9 % menjadi 5,1 %.

Tabel 3.5 NPL Bank Umum, 2001-2007

TAHUN	NPL (milyar)	Kredit(milyar)	NPL(%)
2001	38.655	316.059	12,23
2002	27.839	371.058	7,50
2003	29.865	440.505	6,78
2004	25.174	559.470	4,50
2005	52.589	695.648	7,56
2006	48.057	792.297	6,07
2007	46.592	962.389	4,07

Sumber: Bank Indonesia

Akan tetapi dinamika NPL dalam beberapa tahun terakhir juga mengisyaratkan bahwa keadaan bisa memburuk atau membaik dengan cepat. Dengan kata lain, sedikit goncangan di sektor riil bisa langsung berpengaruh pada NPL perbankan.

Kinerja lain yang perlu disinggung adalah berkenaan dengan kemampuan memperoleh laba (profitabilitas). Profitabilitas bank umum menurun pada tahun 2005. Padahal, selama beberapa tahun sebelumnya laba bank umum terus meningkat. Baik dalam arti nominal yang bertambah besar, maupun laju pertumbuhan yang semakin meninggi. Penurunan laba yang terjadi pada tahun 2005 adalah dalam arti nominal, dari Rp 40,96 triliun menjadi Rp 30,60 triliun. Selama tahun 2006 dan 2007, profitabilitas memang kembali mengalami perbaikan. Namun, pertumbuhannya tidaklah sepesat pada tahun-tahun sebelum 2005.

Jika laba nominal dikaitkan dengan aset perbankan, maka posisi tahun 2007 masih lebih buruk daripada tahun 2004. Penyebab utamanya adalah meningkatnya beban operasional, disamping peningkatan efisiensi yang sudah mulai lebih berat untuk dilaksanakan. Hal ini tercermin dari penurunan ROA dan peningkatan BOBO.

ROA adalah singkatan dari *Return on Asset*, yang rasionya dihitung dari laba tahun yang berjalan dibandingkan dengan total aset.

Secara teknis, dihitung dari Laba Sebelum Pajak disetahunkan dibagi dengan rata-rata total aset, dinyatakan dalam persen. ROA perbankan secara keseluruhan sebesar 0,9 % (tahun 2000) membaik sampai mencapai 3,5 % (tahun 2004), kemudian menurun menjadi 2,6 % (tahun 2005), serta menjadi 2,4 % (2006).

Perkembangan ROA bank umum menunjukkan pola yang serupa, terutama karena pangsanya yang dominan dalam industri perbankan. ROA tahun 2007 sebesar 2,78 % hanya sedikit membaik dibandingkan tahun 2006 sebesar 2,64 %, dan 2,55 % pada tahun 2005. Rasio tersebut masih jauh lebih buruk dari tahun 2004 yang telah mencapai 3,46 % (lihat tabel 3.6). Perhatikan pula bahwa laba nominal sempat menurun pada tahun 2005 jika dibandingkan tahun 2004, dan pertumbuhan laba nominal tahun 2007 (22,9 %) masih lebih kecil dibandingkan tahun 2006 (32,53 %).

Tabel 3.6 ROA Bank Umum, 2001-2007

TAHUN	Laba (Rp milyar)	Rata-rata total aset (Rp milyar)	ROA (%)
2001	15.712	1.084.226	1,45
2002	20.882	1.065.824	1,96
2003	29.529	1.122.641	2,63
2004	40.956	1.185.278	3,46
2005	30.601	1.201.039	2,55
2006	40.555	1.538.821	2,64
2007	49.859	1.792.481	2,78

Sumber: Bank Indonesia

Sementara itu, tingkat efisiensi perbankan selama era reformasi sempat membaik, yang dicerminkan oleh BOPO yang menurun dalam beberapa tahun. BOPO adalah singkatan dari Biaya Operasional terhadap Pendapatan Operasional, yang rasionya dihitung dari Total beban operasional dibagi Total pendapatan

operasional. Secara teknis, rasio BOPO dihitung per posisi (tidak disetahunkan) dan dinyatakan dalam persen. Efisiensi bank umum memburuk (BOPO meningkat) pada tahun 2005 sampai dengan pertengahan tahun 2006. Perbaikan kemudian terjadi secara perlahan, BOPO pada posisi Desember 2007 adalah 84,05% (lihat tabel 3.7).

Tabel 3.7 BOPO Bank Umum (Rp milyar)

TAHUN	Biaya Operasional	Pendapatan Operasional	BOPO (%)
2001	146.351	148.715	98,41
2002	150.498	158.820	94,76
2003	127.865	145.137	88,10
2004	122.396	159.697	76,64
2005	143.881	160.762	89,50
2006	184.826	212.499	86,98
2007	184.617	219.653	84,05

Sumber: Bank Indonesia

Namun, pertumbuhan yang cukup signifikan itu dinilai semu oleh sebagian pihak. Ada indikasi, inefisiensi masih menghantui perbankan Indonesia. Ketergantungan terhadap pendapatan yang mestinya bukan bisnis inti bank masih amat tinggi. Selain dari perkembangan BOPO, indikasi lain yang terlihat adalah cukup besarnya porsi pendapatan non-operasional dari bank-bank umum. Pendapatan non-operasional bank umum pada tahun 2006 dan 2007 adalah Rp 77,67 triliun dan Rp 72,0 triliun. Bandingkan dengan pendapatan operasional pada waktu yang sama, yaitu Rp 184,83 triliun dan Rp 184,62 triliun. Tidak hanya itu, laba non-operasional tahun 2006 dan 2007 adalah sebesar Rp 12,84 triliun dan Rp 14,82 triliun. Sedangkan laba operasional pada waktu yang sama adalah Rp 27,72 triliun dan Rp 35,04 triliun. Artinya, hal-hal yang bukan bisnis inti bank umum justeru masih sangat diandalkan sebagai penerimaan.

Pendapatan operasional itu pun masih ditopang oleh *spread* yang masih lebar antara bunga kredit dan bunga dana. Hal itu terjadi karena kalangan perbankan cenderung mempertahankan suku bunga kredit, meski suku bunga dana terus menurun. Setidaknya, laju keduanya tidak sebanding atau memiliki senjang waktu (*time leg*) yang lama.

Sementara itu, kinerja permodalan bank biasa ditunjukkan oleh soal kecukupan modal. Indikator utamanya adalah *Capital Adequacy Ratio* (CAR). CAR adalah rasio modal dengan Aktiva Tertimbang Menurut Risiko (ATMR). Modal dimaksud terdiri dari Modal inti dan modal Pelengkap. Modal inti sendiri terdiri dari Modal disetor dan Cadangan Tambahan Modal.

Dari tabel perkembangan CAR Bank Umum, maka kinerja kecukupan modal selama beberapa tahun ini relatif stabil. Setelah peningkatan yang sangat tinggi pada tahun 2001 dan tahun 2002, sedikit menurun pada tahun 2003, maka pada tahun-tahun berikutnya stabil pada angka CAR yang dianggap cukup aman. CAR per Desember 2007 adalah 19,30 %. Jika ditambahi dengan data bahwa rasio permodalan tersebut sebagian besar merupakan modal inti *(Tier 1)*, maka bisa dikatakan bahwa perbankan Indonesia cukup *solvable* menghadapi risiko. Secara teoritis, kondisi ini sebenarnya cukup mendukung untuk melakukan ekspansi kredit yang lebih besar.

Kotak 3.5

- *Non Performing Loan* (NPL) adalah kredit yang telah disalurkan namun bersifat kurang lancar (*sub-standard*), diragukan (*doubtful*), dan macet (*lost*). Rasio NPL (gross) dihitung dengan membandingkan total NPL dengan total kredit (dinyatakan dalam persen). NPL netto adalah rasio NPL yang telah dikurangi cadangan penyisihan.
- NPL mengalami fluktuasi selama beberapa tahun terakhir. Membaik dalam periode tahun 2001-2004, cenderung memburuk pada 2005-2006, membaik kembali pada 2007.

- Profitabilitas bank umum terus meningkat sejak program restrukturisasi perbankan digulirkan sampai dengan tahun 2004. Kemudian menurun pada tahun 2005. Pada tahun 2006 dan 2007, profitabilitas kembali mengalami perbaikan, namun pertumbuhannya tidak sepesat pada tahun-tahun sebelum 2005
- Tingkat efisiensi perbankan selama beberapa tahun ini cenderung membaik, yang dicerminkan oleh BOPO yang menurun, namun dikhawatirkan stagnan pada tahun-tahun mendatang.
- Ada indikasi, inefisiensi masih menghantui perbankan Indonesia. Ketergantungan terhadap pendapatan yang mestinya bukan bisnis inti bank masih amat tinggi. Dalam hal pendapatan operasional, masih ada *spread* yang lebar antara bunga kredit dan bunga dana. Angka BOPO saat ini juga masih tergolong tinggi.
- CAR adalah rasio modal dengan ATMR. Modal dimaksud terdiri dari Modal inti dan modal Pelengkap. Perkembangan CAR Bank Umum relatif stabil selama beberapa tahun ini, dan melebihi yang diwajibkan oleh BI.

5. Kecenderungan Konsentrasi dalam Industri Perbankan

Industri perbankan Indonesia menunjukkan perkembangan yang bersifat semakin terkonsentrasi. Fenomena ini bisa dilihat sepintas dari dominasi sepuluh bank terbesar. Pangsa mereka per Desember 2007 adalah sebagai berikut: 62,50 % dari total aset bank umum, 64,15 % dana pihak ketiga (DPK) yang dihimpun oleh bank umum, dan 60,72 % dari kredit yang berhasil disalurkan bank umum. Dengan kata lain, bank-bank tersebut memiliki pengaruh sangat signifikan terhadap kestabilan sistem perbankan. Baik buruknya kinerja mereka langsung berdampak pada angka agregat.

Kecenderungan untuk semakin terkonsentrasinya industri perbankan ini sebenarnya sedikit berkurang dalam beberapa tahun terakhir. Penyebabnya adalah karena bank-bank kecil diharuskan meningkatkan permodalannya atau melakukan merger jika tidak ingin turun tingkat menjadi BPR. Pada saat yang bersamaan, bank-bank besar lebih berorientasi mengkonsolidasikan diri dan memperbaiki

kinerja operasionalnya dibanding meningkatkan permodalannya. Namun, pada waktu-waktu mendatang kecenderungan peningkatan konsentrasi akan semakin besar kembali. Salah satu pemicunya adalah berbagai ketentuan API yang menstimulan terjadinya merger antar bank. Dan dalam prakteknya, lebih mudah merger antara bank besar dengan bank kecil (akuisisi), dibandingkan merger antar bank kecil.

Sekalipun untuk sementara kecenderungan makin terkonsentrasi sedikit melemah, pangsa lima bank terbesar secara individual dalam industri perbankan masih tetap jauh melampaui bank-bank lainnya. Selain menduduki peringkat teratas dalam hal aset, DPK maupun penyaluran kredit dari bank umum, porsinya pun berbeda jauh. Bank-bank tersebut adalah: PT Bank Mandiri Tbk, PT Bank Central Asia Tbk, PT Bank Negara Indonesia Tbk, PT Bank Rakyat Indonesia dan PT Bank Danamon Indonesia Tbk. Kelima bank itu hanya bertukar posisi pada masing-masing kategori. Dalam beberapa tahun terakhir, posisi beserta pangsanya tidak mengalami perubahan berarti. Mereka memiliki pangsa 50,36 % dari total aset, 52,52 % dari total DPK, dan 46,0 % kredit pada posisi Desember 2007.

Dalam hal besarnya aset yang dimiliki rinciannya adalah: PT. Bank Mandiri Tbk memiliki Rp 306,6 triliun atau 15,43 % dari total bank umum; PT. Bank Central Asia Tbk memiliki Rp 218,6 triliun atau 11,01%; PT. Bank Rakyat Indonesia memiliki Rp 204,0 triliun atau 10,27 %; PT. Bank Negara Indonesia Tbk memiliki Rp 184,5 triliun atau 9,29 %; dan PT. Bank Danamon Indonesia Tbk memiliki Rp 86,7 triliun atau 4,36 %.

Dalam hal perkembangan aset, kelima Bank terbesar di Indonesia hampir tidak mengalami perubahan posisi dalam lima tahun terakhir, kecuali pada tahun 2007 Bank BRI menyalip Bank BNI. Kelimanya mengalami pertumbuhan aset, namun dengan laju yang berbeda. Aset Bank Mandiri dan Bank BNI tumbuh dibawah rata-rata bank umum, sehingga pangsanya mengalami penurunan. Aset Bank

BCA tumbuh setara dengan rata-rata bank umum, sehingga pangsanya bertahan. Sedangkan Bank BRI dan Bank Danamon tumbuh lebih cepat, sehingga pangsanya relatif meningkat.

Dalam hal kemampuan menghimpun dana masyarakat atau Dana Pihak Ketiga (DPK) rinciannya adalah: PT. Bank Mandiri Tbk berhasil menghimpun Rp 235,8 triliun atau sebesar 15,61 % dari total bank umum; PT. Bank Central Asia Tbk berhasil menghimpun Rp 189,2 triliun atau sebesar 12,52 %; PT. Bank Rakyat Indonesia berhasil menghimpun Rp 165,0 triliun atau sebesar 10,92 %; PT. Bank Negara Indonesia Tbk berhasil menghimpun Rp 145,6 triliun atau sebesar 9,63 %; PT. Bank Danamon Indonesia Tbk berhasil menghimpun Rp 58,1 triliun atau sebesar 3,84 %.

Dalam hal perkembangan DPK, kelima Bank terbesar di Indonesia juga hampir tidak mengalami perubahan posisi dalam lima tahun terakhir, kecuali pada tahun 2007 Bank BRI menyalip Bank BNI. Kelimanya mengalami pertumbuhan DPK, namun dengan laju yang berbeda. Hanya Bank BRI yang mengalami pertumbuhan di atas rata-rata bank umum, sehingga pangsanya terhadap total Bank mengalami peningkatan. Keempat bank lainnya hanya berhasil tumbuh di bawah rata-rata bank umum, sehingga pangsanya mengalami penurunan.

Dalam hal penyaluran kredit, rinciannya adalah: PT. Bank Mandiri Tbk berhasil menyalurkan kredit sebesar Rp125,3 triliun atau 12,50 % dari total bank umum; PT. Bank Rakyat Indonesia berhasil menyalurkan kredit sebesar Rp114,4 triliun atau 11,41 % ; PT. Bank Negara Indonesia Tbk berhasil menyalurkan kredit sebesar Rp 87,8 triliun atau 8,76 %; PT. Bank Central Asia Tbk berhasil menyalurkan kredit sebesar Rp 82,5 triliun atau 8,23%; PT. Bank Danamon Indonesia Tbk berhasil menyalurkan kredit sebesar Rp 51,1 triliun atau 5,10 %.

Dalam hal perkembangan Kredit, kelima Bank terbesar di Indonesia tidak mengalami perubahan posisi dalam lima tahun ter-

akhir. Kelimanya mengalami pertumbuhan Kredit, namun dengan laju yang berbeda. Hanya Bank BRI dan Bank BCA yang mengalami pertumbuhan di atas rata-rata bank umum, sehingga pangsa keduanya terhadap total Bank mengalami peningkatan. Ketiga bank lainnya hanya tumbuh di bawah rata-rata bank umum, sehingga pangsanya mengalami penurunan. Bank Mandiri terlihat paling rendah pertumbuhannya dalam menyalurkan kredit. Pada tahun 2007, Bank BNI sebenarnya mengalami laju pertumbuhan kredit yang lebih cepat daripada rata-rata bank umum, setelah selama beberapa tahun mengalami pertumbuhan yang lebih rendah.

Kotak 3.6

Industri perbankan Indonesia menunjukkan perkembangan yang bersifat semakin terkonsentrasi, antara lain terlihat dari dominasi sepuluh bank terbesar dalam hal aset, DPK, dan kredit.
Meskipun sedikit berkurang dalam dua tahun terakhir, kecenderungan itu diperkirakan kembali meningkat pada waktu mendatang. Salah satu pemicunya adalah berbagai ketentuan API yang menstimulan terjadinya merger dan akuisisi.

6. Pangsa Kepemilikan Asing

Kepemilikan asing pada perbankan nasional meningkat secara amat signifikan selama beberapa tahun terakhir. Pada akhir tahun 2007, porsinya kemungkinan besar telah malampaui angka psikologis sebesar 50 persen. Sementara, pangsa kepemilikan pemerintah diperkirakan hanya sekitar 35 persen. Kenaikan porsi kepemilikan asing dan penurunan porsi pemerintah tampaknya masih akan berlangsung pada tahun-tahun mendatang. Sebagai catatan, kepemilikan asing tersebut hanya sekitar 9 % pada saat menjelang krisis 1997. Sementara itu, kepemilikan pemerintah sempat lebih dari 70 % pada beberapa tahun setelah krisis.

Angka resmi kepemilikan asing itu memang hampir tidak pernah dipublikasikan oleh BI atau Pemerintah. Oleh karena sebagian saham masih terus berpindah tangan di bursa efek, maka angka pasti kepemilikan asing dalam industri perbankan Indonesia memang masih bisa berubah-ubah dalam waktu singkat. Hanya saja, kecenderungan utama adalah pembelian oleh pihak asing, bukan sebaliknya. Ada pula perpindahan tangan antar pihak asing.

Pada awal tahun 2006, dalam laporan tahunannya, BI menyatakan jumlah bank yang dapat dikategorikan sebagai bank yang sahamnya dimiliki oleh pihak asing per Desember 2005 telah mencapai 37 bank dengan pangsa total aset mencapai 39,7 % terhadap industri perbankan. Laporan BI pada tahun-tahun berikutnya tidak menyebutkan lagi perkembangan angka semacam itu. Sumber lain yang sering dikutip adalah laporan Majalah InfoBank yang menyebutkan angka 44 % kepemilikan asing pada pertengahan tahun 2007. Gubernur Bank Indonesia Burhanuddin Abdullah sendiri sempat mengemukakan angka 48,51 persen, pada Februari 2006.

Gubernur BI melihat fakta tersebut secara ”positif”, dengan mensikapinya sebagai tantangan bagi upaya peningkatkan efisiensi pelaku domestik, agar tetap dapat bersaing. Masalahnya, yang masih terus terjadi hingga kini adalah pelepasan saham sejumlah bank nasional kepada asing. Kurang jelas mengenai peningkatan efisiensi yang telah dicapai oleh perbankan domestik. Bahkan, para pemodal asing justeru ikut menikmati berbagai ”subsidi” terhadap sektor perbankan.

Dominasi kepemilikan asing di sektor finansial (terutama perbankan) bisa berarti pula adanya tingkat kerawanan (kerentanan) dilihat dari perspektif perekonomian nasional. Stabilitas keuangan yang tercipta mungkin saja seketika terganggu jika ada suasana hubungan internasional memburuk. Bagi pihak yang amat kritis, dominasi tersebut memang dirancang untuk mengamankan pengendalian asing terhadap ekonomi Indonesia. Antara lain dengan

memudahkan pengalihan surplus ekonomi ke wilayah yang mereka kehendaki, mengefisienkan kegiatan-kegiatan modal asing di berbagai sektor lainnya, serta meningkatkan ketergantungan Indonesia terhadap modal asing.

Kotak 3.7

Kepemilikan asing pada perbankan nasional terus meningkat, dan telah mencapai lebih dari 50 persen total bank umum, sedangkan kepemilikan pemerintah cenderung semakin turun (hanya sekitar 35 persen). Dominasi ini dikhawatirkan menimbulkan kerawanan (kerentanan) tertentu terkait hubungan ekonomi politik internasional, terutama dilihat dari perspektif kemandirian negara.

7. Arah Kebijakan Perbankan

Tadi kita sudah menyebut bahwa perbankan bisa dikatakan mendapat porsi terbesar dalam upaya reformasi ekonomi (termasuk dari segi dana yang disubsidi negara). Hingga kini, restrukturisasi perbankan masih berlangsung. Setelah program penyelamatan, pemberian posisi dan peran yang lebih dominan kepada BI, pengucuran dana, kemudian disosialisasikan Arsitektur Perbankan Indonesia (API) dan Basel II.

Khusus mengenai peran BI, memang ada kontroversi. Ketika sebagian pihak menganggap BI harusnya tertuduh sebagai penyebab atau setidaknya yang memperparah krisis, BI justeru mendapat mandat yang lebih besar untuk pemulihan ekonomi. Sebagian peran itu memperoleh legitimasi baru menurut perundang-undangan, terutama berupa pengokohan independensi BI, serta kedudukannya sebagai otoritas moneter satu-satunya.

Dilihat dari tolok ukur perundang-undangan, BI tampak telah menjalankan fungsinya dengan baik selama hampir satu dekade ini.

Terutama sekali dalam menjaga stabilitas keuangan dan stabilitas moneter, serta memulihkan kepercayaan atas perbankan nasional. Namun, jika dikaitkan dengan fakta perekonomian secara keseluruhan, maka kinerja BI masih dipertanyakan. Pelaksanaan fungsi dan tugas BI dimaksudkan agar perekonomian bisa berkembang dengan optimal. Optimalitas tersebut mesti diukur dengan seluruh parameter makroekonomi, dimana inflasi hanya salah satu diantaranya. Parameter utama makroekonomi lainnya adalah pertumbuhan output dan penciptaan kesempatan kerja. Bahkan, kondisi mikroekonomi perlu diperhatikan serius, karena menyangkut pemerataan dan keadilan sosial, serta merupakan fundamental perekonomian untuk jangka panjang.

Perlunya BI yang independen memang masih sulit dibantah. Argumen itu menjadi lebih kuat lagi jika informasi tentang langkah-langkah BI menjelang krisis dahulu adalah benar. Bisa dikatakan bahwa campur tangan berlebih dari pemerintah terbukti berakibat fatal. Namun, pertanyaannya adalah seberapa independen dan terhadap siapa? Sifat independen mestinya bukan berarti tanpa ukuran yang terkait kepentingan seluruh bangsa. Apalagi jika independensi yang berlebihan justeru memungkinkan oknum pejabat BI mengedepankan kepentingannya sendiri, yang bernuansa *moral hazard*. Berbagai kasus yang menimpa para petinggi BI juga mengisyaratkan kelemahan konsep dan pelaksanaan sifat independen BI. Terutama jika ada ”permainan politik” di dalamnya.

Perlu difahami bahwa beberapa kecenderungan yang terjadi dalam perbankan Indonesia selama beberapa tahun terakhir bisa dikatakan memang “diarahkan” demikian oleh Bank Indonesia dan pemerintah. Salah satu arahan yang utama adalah berupa implementasi Arsitektur Perbankan Indonesia (API) mulai awal Januari 2004.

Pada 9 Januari 2004, siaran pers Bank Indonesia mengumumkan secara resmi implementasi API. Sebelumnya, selama sekitar setahun

sejak BI melansir rencana tersebut, pembicaraan mengenai API berlangsung cukup intensif di lingkungan pelaku industri perbankan. Setelah mendapat tanggapan dari berbagai pihak, BI menyelesaikan penyusunan cetak biru API pada tahun 2003. BI memutuskan implementasinya secara bertahap, mulai tahun 2004 untuk jangka waktu lima sampai dengan sepuluh tahun kemudian.

BI mengatakan bahwa API dirancang sebagai rekomendasi kebijakan (*policy recommendation*) bagi industri perbankan nasional dalam menghadapi segala perubahan yang terjadi di masa mendatang, sekaligus menjadi arah kebijakan (*policy direction*) yang harus ditempuh oleh perbankan dalam kurun waktu yang cukup panjang. Dengan kata lain, API merupakan suatu *blueprint* mengenai tatanan industri perbankan ke depan. Isi dokumennya menyangkut hampir semua aspek yang berhubungan dengan perbankan, seperti : kelembagaan, struktur, pengawasan, pengaturan dan lembaga penunjang lainnya.

Perlu diakui bahwa pada dasarnya implementasi API di Indonesia amat dipengaruhi oleh wacana internasional dalam topik tersebut. Wacana dimaksud adalah tentang implementasi arsitektur keuangan global yang diprakarsai oleh *Bank for International Settlements* (BIS). BIS adalah organisasi internasional yang memprakarsai dan memfasilitasi kerjasama antara bank sentral berbagai negara ditambah dengan beberapa organisasi keuangan internasional. Wacana arsitektur keuangan global itu sendiri mulai berkembang sejak tahun 1998. Ada keinginan kuat agar kestabilan keuangan global bisa dipelihara secara berkesinambungan, yang antara lain dipicu oleh pelajaran berharga pada masa krisis di kawasan Asia Tenggara di masa lalu. Krisis perbankan di Asia Tenggara tersebut ternyata juga merepotkan negara-negara dan lembaga pemberi pinjaman (kreditur) pada masa itu. Oleh karenanya, BIS mempublikasikan secara gencar akan pentingnya perhatian serius terhadap kestabilan keuangan melalui program arsitektur keuangan global.

Meskipun demikian, perlunya *banking landscape* bagi perbankan Indonesia sebenarnya masih dapat diperdebatkan untung ruginya oleh semua pihak. Terutama oleh kalangan perbankan yang harus menyesuaikan diri dengan ketentuan yang sebagian besarnya bersifat mengikat secara hukum (memaksa). Salah satu argumen pokok bagi yang kurang setuju adalah berkenaan dengan dibatasinya "kekuatan pasar" dalam menentukan struktur perbankan yang ideal dan dianggap efisien bagi perekonomian.

Sekitar tiga tahun kemudian sejak diumumkannya API sebagai *blueprint* perbankan nasional, BI mensosialisasikan rencana implementasi Basel II. Basel II adalah suatu panduan atau *best practices*, yang berisi pengaturan permodalan bagi bank-bank. Jika API lebih menekankan kepada bangunan perbankan nasional yang ingin diwujudkan, maka Basel II adalah satu bagian kerangka aturan (khususnya mengenai permodalan) dalam proses pembangunan tersebut.

Arti pentingnya pengaturan terhadap permodalan bagi suatu bank mudah difahami mengingat Bank merupakan suatu perusahaan yang menjalankan fungsi intermediasi atas dana yang diterima dari nasabah. Jika suatu bank mengalami kegagalan, dampak yang ditimbulkan akan dapat meluas mempengaruhi nasabah dan lembaga-lembaga yang menyimpan dananya atau menginvestasikan modalnya di bank. Jika bank itu berskala operasi yang cukup besar, akan berpotensi menciptakan dampak ikutan secara nasional (domestik), bahkan bisa mempengaruhi pasar internasional. Dengan kata lain, peraturan mengenai permodalan bank yang berfungsi sebagai penyangga terhadap kemungkinan terjadinya kerugian, sehingga kepercayaan nasabah terhadap aktivitas perbankan tetap dapat dipelihara.

Sebagaimana API, wacana Basel II juga dipromosikan oleh BIS. Urgensi soal permodalan bagi perbankan, membuat BIS memiliki

komite khusus yang selalu memantau dan menganalisis perkembangannya di seluruh dunia secara terus menerus. Komite itu dikenal sebagai *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) atau Komite Basel, yang antara lain merumuskan dan mensosialisasikan berbagai panduan atau *best practices* perbankan, terutama yang dinilai harus dijalankan oleh bank sentral.

API dan Basel II pada umumnya diakui sebagai suatu konsep yang baik oleh banyak pihak, termasuk kalangan perbankan. Mereka bisa menerima tujuan konsep agar terwujud bangunan yang kuat, serta mekanisme perbankan yang menjamin stabilitas keuangan namun tetap memberi peluang tumbuh bagi setiap bank. Yang kemudian dipermasalahkan dari kedua konsep itu adalah detil aturan, tahap-tahap serta waktu pelaksanaannya.

Sebagai contoh, penerapan Basel II berpotensi menambah parah permasalahan tidak optimalnya fungsi intermediasi perbankan yang telah disinggung di atas. Tatkala yang lebih dibutuhkan adalah upaya keras perbankan untuk lebih mendorong investasi di sektor riil, yang ditekankan justeru aspek kehati-hatian (manajemen risiko). Padahal tadi sudah kita katakan bahwa perbankan saat ini memiliki daya tahan dan aspek kehati-hatian yang cukup baik. Bukannya kondisi itu tidak perlu ditingkatkan (antara lain dengan penerapan Basel II), namun mustinya yang menjadi prioritas adalah optimalisasi fungsi intermediasi.

Argumen BI dalam hal ini memang berperspektif jangka panjang, dimana diyakini Basel II pada akhirnya akan memperbaiki fungsi intermediasi. Nantinya, kemampuan perbankan dalam menilai risiko akan semakin membaik sehingga menjadi lebih "berani" dalam penyaluran kredit. Asumsi semacam ini jelas masih perlu dibuktikan, mengingat negara-negara lain pun baru memulai penerapan yang serupa. Sementara itu, masalah jangka pendek dan menengah perekonomian Indonesia sudah bersifat menekan agar perbankan menjadi motor

penggerak yang utama. Kelesuan ekonomi mungkin akan menghadang di tahun-tahun mendatang, dan pada gilirannya akan bisa membawa kepada kondisi pengangguran disertai dengan inflasi yang tinggi (stagflasi). Inflasi karena tidak memadainya ketersediaan barang, yang tidak mampu lagi diatasi dengan kebijakan moneter ketat.

Selain itu, banyak kalangan yang meragukan dan menilai kekurangsiapan perbankan Indonesia untuk menerapkan Basel II, termasuk dalam versi tahapan yang direncanakan oleh BI. Sebagai contoh, Ikatan Auditor Perbankan Indonesia (IAPI) pada bulan April 2008 mengatakan bahwa Perbankan di Indonesia belum siap untuk mengaplikasikan penerapan Basel II atau aturan baru dalam standarisasi operasional Bank secara Internasional. IAPI menilai secara umum bank di Indonesia belum siap dalam melakukan tata kelola terhadap resiko operasional (*operational risk*), sehingga tidak menutup kemungkinan akibat resiko operasional beberapa bank akan bangkrut. Diungkapkan lebih lanjut, selama ini potensi kerugian bank dari resiko operasional sangat besar, yang salah satunya adalah penerapan dalam teknologi informasi. Risko terkait teknologi informasi ini menyangkut antara lain keamanan data dan masalah kehandalannya melayani nasabah.

Masalah lain yang bisa mengurangi arti positif penerapan Basel II adalah soal kuantitas dan kualitas SDM yang dimiliki oleh BI untuk pengawasan. Salah satu indikasinya adalah kasus pembobolan bank yang masih sering terjadi, meskipun kesalahan tidak bisa ditimpakan sepenuhnya kepada BI. Mustinya, dengan pengawasan yang lebih baik dari BI, risiko seperti itu akan lebih bisa diantisipasi. BI memang telah berupaya meningkatkan pelaksanaan program sertifikasi untuk para karyawannya yang menjadi pengawas atau pemeriksa perbankan. Program itu diintensifkan agar kompetensi para pengawas BI meningkat, termasuk dalam soal penerapan Basel II dan implementasi pilar ketiga API. Bagaimanapun, masalah SDM dalam hal ini masih terlihat rawan.

Terkait dengan itu semua, pihak yang amat kritis curiga ada yang kurang beres dalam ketergesaan BI menerapkan Basel II. Diantaranya adalah soal tekanan pihak asing, seperti: lembaga keuangan internasional, pemilik modal asing, dan para kreditur asing. Keuntungannya bagi mereka adalah pengamanan bagi operasionalnya di seluruh dunia, serta kemudahan untuk menjadi pemain dominan di Indonesia. Selain itu, ada kecurigaan mengenai serta soal "proyek" baru bagi sekelompok oknum di Indonesia. Misalnya diindikasikan oleh seluk beluk program sertifikasi dan atau pelatihan terkait Basel II, yang selain berpotensi keuntungan ekonomis secara langsung, akan bisa membentuk kelompok elit baru dalam pengelolaan perbankan.

Sebagai kesimpulan tentang perbankan Indonesia dapat dikatakan bahwa industri ini memang dirancang sepenuhnya untuk mendukung seluruh penalaran (cara berfikir) arus utama ilmu ekonomi yang disinggung sebelumnya dan akan semakin diperjelas di bagian berikutnya. Kecenderungan perbankan untuk semakin terkonsentrasi dan dikuasai oleh segelintir pemilik modal besar (yang bersifat internasional) memang direncanakan dengan sistematis, disertai argumen-argumen ekonomis yang tampak meyakinkan.

Kotak 3.8

API merupakan *blueprint* mengenai tatanan industri perbankan yang diinginkan oleh BI. API juga bersifat *policy direction,* sekaligus *action plans,* yang isinya menyangkut hampir semua aspek dasar perbankan seperti: kelembagaan, struktur, pengawasan, pengaturan dan lembaga penunjang lainnya.

Implementasi API di Indonesia seiring dengan wacana arsitektur keuangan global yang diprakarsai oleh *Bank for Internasional Settlemen* (BIS), yang diaku sebagai pelajaran dari krisis di kawasan Asia Tenggara.

Basel II adalah suatu panduan atau *best practices*, yang berisi pengaturan permodalan bagi suatu Bank. Wacana Basel II dipromosikan oleh Komite Basel dari BIS.

Ada tiga aktivitas utama penerapan Basel II yaitu: pelaksanaan pengawasan yang efektif, disiplin pasar yang konsisten serta operasional bank berdasarkan prinsip kehati-hatian. Hal ini tercermin oleh ketiga pilarnya, yaitu: *Minimum Capital Requirements*, *Supervisory Review Process* dan *Market Discipline*.
Keberatan utama dalam hal penerapan API dan Basel II adalah pada soal tahap dan waktunya. Kebutuhan mengoptimalkan fungsi intermediasi pada saat ini akan berlawanan dengan misi kehati-hatian yang menjadi semangatnya
Ada kecurigaan mengenai tekanan pihak asing dalam penerapan API dan Basel II, serta adanya keuntungan bagi oknum tertentu

B. Tidak Optimalnya Hasil Migas

Indonesia tercatat sebagai negara yang kandungan minyaknya paling awal dieksploitasi secara komersial (sejak tahun 1885), bahkan lebih dahulu dari kebanyakan negara di Timur Tengah. Indonesia juga menjadi saksi sejarah perkembangan awal *Royal Dutch* (Shell), perusahaan yang kemudian tumbuh menjadi raksasa minyak di dunia. Wilayah Indonesia adalah sumber awal surplus ekonomi yang menyapih bayi (perusahaan) raksasa tersebut di penghujung abad ke 19, dengan persediaan makanan dari ladang sumur minyak yang tersedia. Antara lain di ladang minyak Telaga Tiga dan Telaga Said dekat Pangkalan Berandan, Sumatera Utara. Disana juga dibangun sebuah pabrik pengolahan (kilang) minyak dan fasilitas perkapalan di sekitar Pangkalan Susu (1892).

Akan tetapi cerita yang paling spektakuler dari soal minyak justeru terjadi di era Soeharto, yaitu dengan peran sebagai sumber dana berlimpah bagi program ekonomi dan politik pemerintahannya. Rezeki nomplok (*windfall profit*) dari *oil boom* diperoleh karena kombinasi dari faktor-faktor seperti kenaikan harga minyak yang fantastis selama beberapa kali di era 70-an dan 80-an, ke-

anggotaan Indonesia dalam OPEC, dan kesediaan rezim untuk berbagi hasil dengan perusahaan minyak asing. Penerimaan negara secara langsung dari minyak menjadi berlipat ganda, ditambah dengan cadangan devisa yang terus tersedia dari hasil ekspor minyak. Perusahaan minyak asing pun tidak segan-segan menambah modal kerjanya secara besar-besaran masuk ke Indonesia.

Dampak tidak langsung yang bersifat lebih besar adalah kesediaan banyak negara dan perusahaan asing memberi piutang, serta melakukan penanaman modal secara langsung ke berbagai sektor di Indonesia. Fenomena *boom* minyak seolah menjadi semacam jaminan bagi modal yang mereka tanamkan di wilayah Indonesia ataupun yang diutangkan kepada pemerintah Indonesia. Sebagian dari proyek asing tersebut memang berfungsi memperlancar operasi industri minyak di Indonesia, misalnya berkaitan dengan infrastruktur fisik (jalan, telekomunikasi, pembangkit listrik) dan non fisik (ketersediaan tenaga kerja yang dibutuhkan, kelancaran mekanisme perdagangan luar negeri dan modernisasi perbankan).

Jika cerita berhenti sampai disitu, maka kita bisa membayangkan suatu negara dengan perekonomian yang tumbuh pesat, kemudian rakyat yang menjadi semakin makmur dan sejahtera. Dalam penalaran sederhana, yang terjadi mestinya kurang lebih sebagai berikut: uang minyak secara berlimpah masuk ke kas negara, membuat pemerintah bisa menjalankan banyak program untuk kesejahteraan rakyat; dengan cadangan devisa sangat besar, maka Indonesia bisa membeli barang-barang modal atau bahan baku yang dibutuhkan untuk memacu pertumbuhan ekonomi; dengan masuknya investasi asing, akan terbuka lapangan kerja yang luas dan kesempatan untuk transfer teknologi demi kemajuan bangsa di kemudian hari; dengan utang luar negeri, kita bisa memulai proyek-proyek besar kita sendiri yang hasil nantinya tidak hanya bisa

dipakai untuk melunasi utang tetapi menyediakan generasi berikut suatu infrastruktur produksi yang andal; dengan perbaikan dunia pendidikan tinggi yang meskipun awalnya terkait dengan kebutuhan perusahaan (modal) asing, pada akhirnya tetap akan bermanfaat bagi bangsa sendiri; dengan kelancaran mekanisme perdagangan internasional dan modernisasi perbankan, bisa dikembangkan komoditi ekspor unggulan, dan lain sebagainya.

Kenyataan yang terjadi pada awalnya memang berkesan amat menjanjikan dan alur cerita seolah-olah akan sesuai dengan skenario di atas. Perekonomian Indonesia tumbuh pesat, yang dalam ukuran ilmu ekonomi (terutama makroekonomi) terhitung sangat fantastis. Laju pertumbuhan ekonomi sangat tinggi melampaui rata-rata kebanyakan negara; investasi besar-besaran berlangsung di berbagai sektor; inflasi umumnya bisa dikendalikan; neraca pembayaran dan cadangan devisa dalam posisi yang relatif aman; dan pengangguran perlahan-lahan bisa ditekan. Selain itu, fenomena Indonesia di era 70-an dan 80-an biasa dijadikan contoh kasus buku ajar (*text book*) sebagai contoh keberhasilan suatu negara miskin dalam membangun perekonomiannya, sehingga banyak mendapat pujian para ekonom dan lembaga ekonomi internasional terkemuka. Di masa itu, pemerintah Indonesia dinilai berhasil memaksimalkan rezeki *oil boom* bagi perkembangan perekonomian secara keseluruhan.

Keadaan kemudian berubah secara drastis hanya dalam waktu setahun, mulai pertengahan tahun 1997 hingga tahun 1998, angka-angka indikator makroekonomi berbalik menjadi amat buruk. Nilai tukar rupiah merosot sangat tajam, pertumbuhan ekonomi menjadi negatif, inflasi sangat tinggi, neraca pembayaran mengalami defisit yang besar, serta cadangan devisa terkuras hampir habis. Segala prestasi mengagumkan selama 30 tahun, sepertinya sirna begitu saja. Keadaan itu biasa disebut krisis, krisis moneter sekaligus krisis ekonomi.

Setelah krisis, sumbangan migas bagi penerimaan Negara secara relatif (porsinya) memang menurun. Namun, masih tetap amat besar dan diandalkan. Akan tetapi ada banyak fakta yang mencengangkan dan memerlukan analisa kritis karena bisa ditampilkan dengan berbagai sisi dan dalam sudut pandang banyak kepentingan. Salah satu yang paling serius sekaligus kontroversial adalah pernyataan pemerintah bahwa pada dasarnya Indonesia adalah *net importir* migas dalam beberapa tahun terakhir. Volume dan nilai (harus dibedakan secara kritis) Ekspor kita lebih kecil daripada Impornya. Produksi migas pun lebih kecil daripada konsumsinya.

Seiring dengan itu, para perencana dan penyusun anggaran pemerintah mengopinikan bahwa kenaikan harga minyak saat ini justeru membebani APBN. Ini merupakan hal yang berkebalikan dengan keadaan pada satu-dua dasawarsa lalu. Pihak kementerian ESDM dengan dukungan penuh dari presiden berulangkali menegaskan perlunya harga keekonomian bagi migas. Arti harga keekonomian bagi orang awam adalah mereka harus membayar harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sebesar nominal yang setara dengan para pemakai di Amerika Serikat, Jepang, dan Singapura. Belakangan, pendirian ini disepakati oleh DPR melalui berbagai Undang-Undang.

1. Peran Migas dalam Perekonomian Indonesia Saat Ini

Peran migas yang sangat besar bagi perekonomian Indonesia di era rezim Soeharto telah sedikit kita singgung di atas, terutama sekali sebagai akibat dari *oil boom* yang terjadi beberapa kali. Sekalipun mengalami kemerosotan, peran migas masih sangat besar di era Reformasi. Peran tersebut dapat ditelusuri antara lain melalui analisa angka-angka makro ekonomi, seperti: Produk Domestik Bruto (PDB), penerimaan negara, dan penyediaan cadangan devisa melalui

surplus perdagangan internasional. Kontribusi migas juga bisa diamati melalui keterkaitannya dengan sektor ekonomi yang lain, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Sekalipun pangsanya sudah sangat menurun dibanding masa lampau, migas masih menyumbang sebesar Rp 416,5 triliun atau sebesar 10,58 % dari PDB harga berlaku pada tahun 2007 (Rp 3.957,4 triliun). Kontribusi migas itu terdiri dari Pertambangan Migas (Rp 234,2 triliun) sebagai subsektor pertambangan, dan industri migas (Rp182,3 triliun) sebagai sektor industri pengolahan. Dalam hal industri migas, antara lain karena adanya kilang minyak yang menghasilkan BBM dan produk kilang lainnya, serta kilang gas dengan produknya pula. Perkembangannya dalam enam tahun terakhir dapat dilihat pada tabel 3.7. Nilai nominalnya cenderung naik, meskipun pangsanya sedikit menurun pada tahun 2006 dan 2007.

Sementara itu, sumbangannya bagi pertumbuhan ekonomi sudah terhitung negatif. Pertumbuhan ekonomi memang bersifat mengukur perubahan riil produksi tahun yang bersangkutan dibandingkan tahun sebelumnya. Dalam hal subsektor pertambangan dan subsektor industri migas, yang terjadi adalah penurunan produksi.

Tabel 3.7 Migas dalam Produk Domestik Bruto menurut harga berlaku (Rp milyar)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pertambangan Migas	93.092,0	95.152,1	118.484,9	177.605,9	200.081,6	234.157,5
Industri migas	69.660,0	100.344,9	94.263,4	138.440,9	172.094,9	182.296,3
Migas	162.752,0	195.497,0	212.748,3	316.046,8	372.176,5	416.453,8
PDB	1.863.274,7	2.036.351,9	2.295.862,2	2.774.281,1	3.339.479,6	3.957.403,9
Pangsa (%)	8,74	9,60	9,27	11,39	11,14	10,58

Sumber BPS, diolah

Dalam hal penerimaan negara yang tercatat dalam realisasi APBN, migas telah memberi kontribusi sangat besar selama lebih dari tiga puluh tahun. Bahkan, pangsanya menempati posisi terbesar.

Angkanya sempat mencapai 70,6 persen dari total penerimaan, meskipun kemudian menurun dalam sepuluh tahun terakhir, sampai akhirnya menjadi sekitar 25 persen. Selama ini, terlihat jelas bahwa penerimaan migas menjadi sumber utama pembiayaan anggaran pemerintah, sekaligus pembiayaan pembangunan ekonomi.

Penerimaan migas terdiri dari penerimaan Sumber Daya Alam (termasuk ke dalam Penerimaan Negara Bukan Pajak) dan Penerimaan Pajak dari Migas (PPN dan PPH). Khusus penerimaan dari PPh Migas dan perimaan SDA Migas pada tahun 2006 mencapai Rp 168.788 miliar atau sekitar 23,82 % dari total penerimaan Dalam Negeri. Meskipun nilai nominal dan pangsanya itu menurun dibandingkan tahun 2006, namun tetap terhitung sangat besar. Bahkan kita dapat melihat bahwa selama tiga tahun sebelumnya pangsa migas dalam penerimaan negara kembali meningkat, terutama sekali dikarenakan kenaikan harga yang amat signifikan (lihat tabel 3.8). Hal itu terutama sekali dikarenakan kenaikan harga yang amat signifikan. Pada tahun-tahun sebelum tahun 2004, kecenderungan yang terjadi adalah penurunan.

Tabel 3.8 Penerimaan Migas dalam Realisasi APBN (Rp miliar)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PPh Migas	17.469	19.723	20.494	35.140	43.190	44.004
Penerimaan SDA (Migas)	60.011	61.502	91.543	103.788	158.087	124.784
Total PPh & SDA (migas)	77.480	81.225	112.037	138.928	201.277	168.788
Penerimaan Dalam Negeri	298.528	340.929	403.366	495.154	637.928	708.494
Pangsa PPh & SDA (migas)	25,95 %	23,83%	27,78%	28,06%	31,56%	23,82%

Sumber: Depkeu RI, diolah

Data realisasi APBN untuk kurun waktu sampai dengan puluhan tahun memperlihatkan bahwa sektor migas telah memberi kontribusi sangat besar dalam penerimaan negara (lihat tabel lampiran). Sektor ini sempat mencapai 70,6 persen dari total penerimaan, dan sudah sekian lama merupakan pos penerimaan terbesar.

Kontribusinya dalam ukuran persentase dari total penerimaan memang menurun, menjadi sekitar 25 persen dalam sepuluh tahun terakhir ini. Namun, secara nominal tetap merupakan pos penerimaan yang sangat besar (lebih dari 100 trilyun). Terlihat jelas bahwa penerimaan migas telah menjadi sumber utama pembiayaan anggaran pemerintah, sekaligus pembiayaan pembangunan ekonomi selama ini.

Sebenarnya, kontribusi migas dalam penerimaan negara juga harus memperhitungkan penerimaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) terkait sektor Migas dan PNBP dari bagian laba BUMN yang terkait Migas (seperti Pertamina dan PGN). Data PPN terkait sektor Migas kurang terpublikasikan (termasuk ke dalam PPN secara total), namun diperkirakan mencapai triliunan rupiah. Sedangkan laba BUMN yang bergerak di sektor Migas menyetor sekitar Rp 15 triliun pada tahun 2006.

Peran penting migas berikutnya adalah dalam neraca perdagangan Indonesia. Ekspor migas menjadi primadona sampai sekarang. Neraca perdagangan migas selalu surplus, dan berfungsi mengamankan cadangan devisa. Sektor migas juga menjadi "daya tarik" masuknya bantuan asing dan penanaman modal asing, sehingga "memperkuat" neraca modal dan neraca pembayaran. Akan tetapi kecenderungan penurunan kemudian terjadi. Sementara nilai bersih total perdagangan (*trade balance*) Indonesia menunjukkan peningkatan sejak tahun 1998, nilai bersih total perdagangan migas justeru cenderung mengalami penurunan. Ini berarti sumbangan komoditas migas dalam menghasilkan devisa semakin menurun. Akibat kenaikan harga migas, total nilai ekspor memang cenderung meningkat, namun diimbangi (bahkan dilampaui) oleh pertumbuhan total nilai impor. Bagaimanapun, nilai perdagangan migas masih sempat surplus sampai dengan tahun 2007, dimana nilai ekspor melebihi nilai impor.

Tabel 3.9 Neraca Perdagangan Migas (juta dolar)

	2004	2005	2006	2007
Ekspor, fob	16.285	20.243	22.950	24.872
Impor, fob	-11.159	-16.030	-16.165	-18.836
surplus	5.126	4.213	6.785	6.036

Sumber: Bank Indonesia, diolah

Keadaan menjadi lebih buruk jika kita memasukkan perhitungan neraca jasa terkait migas. Neraca migas selalu defisit karena kita lebih banyak menggunakan jasa pihak asing dibandingkan sebaliknya. Yang paling besar adalah biaya angkut dan asuransi yang harus dibayar kepada perusahaan asing. Akibatnya, transaksi berjalan (*current account*) migas kita mulai defisit dalam beberapa tahun terakhir. Di masa lampau, defisit neraca jasa migas masih bisa dikompensasi oleh surplus neraca perdagangan migas yang masih besar.

Secara logis, pangsa ekspor migas terhadap total ekspor menunjukkan trend penurunan. Sedangkan pangsa impor migas terhadap total impor cenderung mengalami peningkatan. Sejak tahun 2003 sampai dengan 2005, pangsa impor migas terhadap total impor mengalami peningkatan melebihi pangsa ekspor migas terhadap total ekspor. Sedikit menurun pada tahun 2006, dan meningkat kembali pada tahun 2007.

Bagaimana pun, peran sektor migas tidak cukup hanya dilihat dalam beberapa tahun terakhir, mengingat sumbangannya yang begitu besar di masa lampau. Di masa lalu, sektor migas menjadi "daya tarik" masuknya bantuan asing dan penanaman modal asing. Artinya, sumbangan tidak langsungnya juga besar terhadap neraca pembayaran, khususnya bagi neraca modal. Pada saat ini pun, modal asing yang masuk (menambah devisa) ke sektor migas masih terhitung sangat besar.

Kotak 3.9

Migas berperan sebagai sumber dana berlimpah bagi program ekonomi dan politik pemerintahan Soeharto. Rezeki nomplok dari *oil boom* diperoleh karena kombinasi dari faktor-faktor seperti kenaikan harga minyak yang fantastis selama beberapa kali di era 70-an dan 80-an, keanggotaan Indonesia dalam OPEC, dan kesediaan rezim untuk berbagi hasil dengan perusahaan minyak asing.

Sekalipun mengalami kemerosotan, peran migas masih sangat besar di era Reformasi. Peran tersebut dapat ditelusuri antara lain melalui analisa angka-angka makro ekonomi, seperti: Produk Domestik Bruto (PDB), penerimaan negara, dan penyediaan cadangan devisa melalui surplus perdagangan internasional. Selain itu, ada keterkaitannya dengan sektor ekonomi yang lain, baik secara langsung maupun tidak langsung.

2. Soal Kontrak Bagi Hasil

Sebagaimana diakui dalam hampir semua buku referensi ekonomi perminyakan, Indonesia adalah pelopor kontrak bagi hasil atau *Production Sharing Contract* (PSC). Memang ada beberapa yang menyebut konsep ini sebetulnya berasal atau juga dikenal di Bolivia maupun Venezuela. Akan tetapi, pelaksanaan PSC secara serius dipelopori oleh Indonesia. Begitu pula dengan pengembangan lebih lanjut dari konsep ini pada awalnya dilakukan oleh Indonesia. Indonesia pula yang juga aktif mempromosikannya dalam forum-forum internasional sehingga menjadi konsep paling populer hingga saat ini.

PSC di Indonesia sudah dikenalkan sejak tahun 1960. Namun, kontrak yang signifikan berdasar konsep ini baru ditandatangani pada tahun 1966 dengan IIAPCO, suatu konsorsium dari Amerika Serikat. Era ini biasa disebut sebagai PSC generasi pertama di Indonesia. Generasi kedua diperkenalkan pada tahun 1976, terutama terkait dengan adanya kenaikan harga minyak dunia secara sangat signifikan. Sedangkan generasi ketiga diperkenalkan pada tahun 1988, yang dianggap meningkatkan fleksibilitas kontrak, terkait dengan fluktuasi harga minyak dan meningginya berbagai risiko industri perminyakan.

Secara teoritis, PSC adalah kontrak antara kontraktor dengan *host country* dimana kontraktor menanggung segala risiko dan biaya untuk eksplorasi, pengembangan dan produksi. Jika eksplorasi memperoleh hasil, maka kontraktor mendapat kesempatan untuk mendapat ganti biayanya (*cost recovery*), kadang dengan batasan atau persyaratan tertentu. Kontraktor juga memperoleh bagian hasil setelah perhitungan biaya, sesuai dengan kesepakatan.

Dalam praktiknya, ada banyak ragam dari PSC, yang berbeda antar negara, bahkan antar setiap kasus kontrak. Di Indonesia pun dikenal tiga generasi PSC. Dan jika dicermati, PSC generasi ketiga yang masih berlangsung hingga kini sebenarnya tidak seragam. Variasi itu antara lain diindikasikan oleh berbagai paket insentif yang telah dikeluarkan.

Prinsip PSC generasi pertama yang penting antara lain adalah: pembatasan *Cost Recovery* sebesar 40 % dari total pendapatan per tahun; pembagian pendapatan setelah memperhitungkan *Cost Recovery* adalah 65 % Pertamina (pemerintah) dan 35 % (dimana pajak Kontraktor sudah termasuk dalam bagian Pemerintah); kontraktor diwajibkan memasok 25 % dari bagian produksinya untuk keperluan DMO dengan harga USD 0.20/barrel.

Dengan prinsip itu, porsi pemerintah menjadi relatif konstan sekitar 44% (sudah memperhitungkan *cost recovery*, bagian pemerintah dan DMO) dari produksi per tahun. Wajar jika ketika harga minyak melonjak drastis pada tahun 1973, maka pemerintah berupaya meningkatkan porsinya, seperti melakukan pengaturan fiskal berupa pajak progresif terhadap "*windfall profit*" yang diperoleh Kontraktor. Pada awal tahun 1974 juga dikeluarkan amandemen PSC, antara lain: bagian Kontraktor dihargai dengan 5 dolar per barrel sebagai dasar perhitugan (dengan eskalasi secara proportional terhadap kenaikan harga minyak).

Pada PSC generasi pertama, aspek detil perpajakan masih belum jelas pengaturannya, meskipun bagian dalam 65 % bagian Pemerintah dianggap sudah termasuk pajak yang dibayar oleh Kontraktor. Sebagian penyesuaian (dalam generasi kedua) dilakukan untuk mengakomodasi perubahan yang terjadi di negara asal Kontraktor yang tidak mengakui pajak penghasilan Kontraktor di Indonesia. Ada beberapa modifikasi agar Kontraktor bisa memanfaatkan fasilitas "*tax credit*" di negara asalnya.

Perubahan penting yang dilakukan pada PSC generasi kedua ini antara lain adalah: tidak ada pembatasan *Cost recovery* dan dihitung berdasarkan *Generally Accepted Acounting principle*; pembagian pendapatan setelah perhitungan *Cost Recovery* adalah 65,91 : 34.09 (minyak) dan 31.82 : 68.18 (gas); bagian Kontraktor akan dikenakan pajak total sebesar 56 % (terdiri dari 45 % pajak pendapatan dan 20% pajak dividen), dengan demikian pembagian bersih setelah pajak adalah : 85 : 15 (minyak) dan 70 : 30 (gas). Ketika ada perubahan pajak, misalnya pada tahun 1984 yang mengakibatkan total pajak turun dari 56 % menjadi 48 %, maka ada sedikit modifikasi. Untuk mempertahankan pembagian 85:15 (minyak), pembagian produksi sebelum kena pajak diubah menjadi : 71,15 : 28,85. Sedangkan untuk gas menjadi 42,31: 57,69.

Dengan demikian, Kontraktor bisa meminta *cost recovery* yang maksimal di tahun awal, yang menguntungkan bagi arus kasnya. Bagi kontraktor, PSC generasi kedua secara umum lebih baik daripada sebelumnya. Bagi Indonesia, PSC generasi kedua memang diharapkan menjadi daya tarik lebih agar investor asing masuk. Selain itu, ada tambahan aturan lain: untuk lapangan baru, Kontraktor diberikan kredit investasi sebesar 20 % dari pengeluaran kapital untuk fasilitas produksi; dan pengeluaran kapital dapat didepresiasi selama 7 tahun dengan metoda *Double Declining Balance* (DDB).

Resesi ekonomi dunia pada tahun 1980-an mengakibatkan penurunan permintaan minyak mentah, pasar minyak berubah dari

"seller market" menjadi "buyer market" yang ditandai dengan menurunnya harga minyak. Investor mulai menurunkan aktivitas eksplorasi minyak selama periode tersebut, sementara itu biaya produksi meningkat akibat inflasi. Situasi ini diperburuk oleh kenyataan bahwa lapangan minyak yang berproduksi sudah mulai tua dan produksinya mulai menurun sehingga perlu perawatan yang lebih intensif. Kondisi buruk ini mencapai puncaknya ketika harga minyak tiba tiba anjlok dibawah USD 20 per barrel.

Pemerintah bersama Kontraktor mengidentifikasi beberapa masalah, seperti: soal kriteria komersialitas yang ditetapkan Pemerintah untuk pengembangan lapangan baru yang menimbulkan masalah untuk pengembangan lapangan marginal; anjloknya harga minyak ketika itu hampir bersamaan dengan mulai menurunnya produksi beberapa lapangan minyak, sehingga bisa terjadi produksi hanya habis untuk menutupi *Cost Recovery*; banyak kontrak PSC akan berakhir dalam pada tahun 1990-an, sehingga para Kontraktor telah mulai mengajukan perpanjangan kontrak dan membutuhkan jaminan kepastian pengembalian investasi dan keuntungan dari kegiatan eksplorasi maupun dari proyek *Secondary Recovery.*

Khusus untuk menjamin tetap adanya pendapatan bagi Pemerintah, maka dalam generasi ketiga diperkenalkan istilah *First Tranche Petroleum* (FTP). FTP besarnya 20 %, yang 20 % dari produksi (sebelum dikurangi *Cost Recovery*) akan dibagi terlebih dahulu antara Pemerintah dan Kontraktor.

PSC generasi ketiga juga memperkenalkan berbagai paket insentif yang terutama untuk mengakomodasi kepentingan kontraktor. Pemerintah tentu berkepentingan dengan keberlanjutan sekaligus ketertarikan para kontraktor (calon). Hal ini khususnya untuk proyek yang mempunyai resiko yang relatif lebih tinggi, baik dari segi resiko geologis maupun resiko geografis. Diharapkan, proyek yang sebelum-

nya tidak ekonomis menjadi layak dikembangkan secara komersial. Pemberian insentif ini terkait pula dengan persaingan antar negara yang memiliki cadangan minyak dalam menarik investor.

Pemerintah Indonesia telah menawarkan berbagai paket insentif sejak tahun 1988. Paket kebijakan insentif yang paling mendasar antara lain adalah: Paket Insentif Agustus 1988, Paket Insentif Februari 1989, Paket Insentif Agustus 1992, dan Paket Insentif Desember 1993.

Belakangan ini, beberapa pihak menilai berbagai insentif yang diberikan pemerintah di sektor migas sebagai tidak banyak gunanya. Menurut mereka, insentif dan fasilitas yang digelontorkan bagi investor ternyata bersifat kontraproduktif. Produksi minyak dan gas di Indonesia justeru terus menurun.

Soal perubahan batasan *cost recovery* dalam PSC pun turut disoroti. Pri Agung Rakhmanto (2007), peneliti LP3ES, mengatakan ketika biaya yang bisa diklaim ke pemerintah menjadi 100 % dari semula sekitar 40 hingga 60 persen (periode tahun 1976 hingga tahun 1988), hasilnya tidak seperti yang diharapkan. Menurutnya, produksi dan cadangan minyak yang ditemukan justru turun signifikan. Ditambahkannya, kemungkinan terjadi penggelembungan ketika *cost recovery* hingga 120 persen sejak tahun 2000, karena masuknya biaya-biaya yang tidak seharusnya. Pada saat itu, produksi migas justru turun dari 1,4 juta barel per hari pada tahun 2000 menjadi sekitar 1 juta pada tahun 2006. Belum lagi jika memperhitungkan *holiday domestic market obligation*, dimana ada jangka waktu tertentu kontraktor diliburkan dari kewajibannya mensupply migas ke domestik dengan harga murah.

Pri dan banyak yang lainnya (bisa dicermati dalam berbagai milis terkait ekonomi migas) menduga ada semacam konspirasi. Konspirasi antara oknum pemerintah dan para kontraktor (bisa perusahaannya, bisa oknumnya juga). Logikanya, dengan

cost recovery yang besar saja sudah untung banyak, mengapa harus mengoptimalkan produksi. Bukankah dengan tingkat produksi (atau penemuan cadangan) yang rendah (setidaknya tidak perlu optimal) justeru bisa meminta tambahan insentif.

Sumber kritik itu antara lain berasal dari *cost recovery* yang mencapai USD 8,3 miliar (sekitar Rp 78 triliun) pada tahun 2007, baik 6,2 % dibanding tahun 2006. Sedangkan pada tahun 2006 adalah US$ 7,815 miliar (sekitar Rp 70 triliun), naik 3,6 % dari tahun 2005. Pada tahun 2007 Sebanyak USD 1,8 miliar di antaranya merupakan *cost recovery* PT PERTAMINA E&P dan USD 6,5 miliar dari Kontraktor KKS lainnya. Sedangkan pada tahun 2006, USD 1,89 miliar di antaranya merupakan *cost recovery* PT PERTAMINA E&P dan US$ 5,92 miliar dari Kontraktor KKS lainnya. Perlu diketahui pula bahwa sejak tahun 1997 hingga 2007 angka *cost recovery* Indonesia naik rata-rata sekitar 6 % per tahun.

Salah satu pos biaya cost recovery yang sejak lama dipersoalkan adalah biaya untuk *community development.* Dalam lampiran terkait pasal tentang Ruang Lingkup dan Definisi dalam dokumen Kontrak Minyak dan Gas Bumi biasanya memang dinyatakan demikian. Kurang lebih disebutkan bahwa pengembangan masyarakat sekitar dan jaminan hak-hak masyarakat adat, yang kita kenal dengan istilah *community development* merupakan salah satu komponen dari biaya operasi (*cost recovery*). Artinya, kontraktor tidak perlu mengeluarkan uangnya sendiri sebagaimana pengeluaran signature bonus, production bonus, dan DMO. Kontraktor hanya bersikap menalangi terlebih dahulu, yang nantinya akan diklaim sebagai *cost recovery.* Dengan itu, kontraktor membangun nama baik perusahaan di hadapan masyarakat melalui program-program pedulinya.

Atas kritikan mengenai *community development cost,* pada akhir tahun 2007 diberitakan bahwa BPMIGAS akan menghapusnya dari

cost recovery jika diminta Pemerintah. Jika penghapusan ini jadi dilaksanakan, biaya pengembangan masyarakat yang dikeluarkan oleh kontraktor akan menjadi tanggung jawab mereka sendiri. Biayanya akan diperlakukan sebagai *non recoverable cost*, sama seperti pembayaran bonus (bonus data, bonus tanda tangan, dan bonus produksi) dan iuran tetap (iuran eksplorasi & eksploitasi).

Masalahnya, selain harus dilihat realisasinya, penghapusan tersebut jangan sampai berarti tidak adanya lagi pengeluaran untuk *comunity development*. UU Migas No. 22 tahun 2001 pasal 11 ayat 3 huruf p telah menyatakan dengan tegas bahwa pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat harus ada dalam point KKS. BPMIGAS harus tetap mengawasi pelaksanaannya oleh kontraktor, apalagi ada kemungkinan mereka akan melaksanakan ala kadarnya. Bisa diduga bahwa kebijkan semacam ini bagi investor asing akan kurang disukai. Mereka barangkali merasa sudah membayar pajak, sehingga tidak merasa perlu dibebani dengan hal-hal yang merupakan tanggung jawab Pemerintah terhadap rakyatnya.

Soal *cost recovery* semakin disoroti ketika pada awal tahun 2007, Laporan BPKP mensinyalir adanya korupsi dalam dana yang dikembalikan *(Cost Recovery*) ke kontraktor kontrak kerja sama (KKKS). Jumlah yang terindikasi sangat besar, yakni sebesar Rp 18,07 triliun dari total biaya sekitar Rp 70 trilyun (USD 7,8 miliar) pada tahun 2006. Berkembanglah pembicaraan mengenai: gaji atau honor para pekerja asing (terutama level manajemennya), fasilitas perusahaan bagi para pekerja itu (soal golf, hotel, liburan, dan sebagainya), dan pembelian peralatan atau penggunaan jasa rig dan peralatan lain (dugaan konspirasi). Daftar kecurigaan bisa diperpanjang, yang dalam uraian di atas berkaitan dengan *goldplating* atau *unnecessary cost*.

Menanggapi kasus tersebut, menteri ESDM dan pihak BPMIGAS berpendapat bahwa dugaan penyimpangan oleh BPK atau BPKP itu terjadi akibat perbedaan pemahaman tentang *cost recovery.* Mereka meyakini bahwa sistem pengawasan dan aturan *cost recovery* sudah bagus, hanya perlu perbaikan dalam implementasinya. Ditambahkan alasan, penambahan aturan dalam masalah itu akan membuat Kontrak Kerja Sama (KKS) menjadi tidak fleksibel. Menteri ESDM lebih setuju agar BPMIGAS memperjelas saja hal-hal yang samar dalam aturan tersebut. Tentu saja pandangan seperti ini sangat sejalan dengan keinginan Kontraktor KKS yang menghendaki fleksibilitas tersebut.

Sebagian pengamat masih ragu jika dikatakan sistem pengawasan dan aturan *cost recovery* yang ada sudah bagus. Kekhawatiran mengenai bagian yang samar sehingga berpeluang diselewengkan Kontraktor (juga oknum pengawas) masih amat tinggi. Beberapa pernyataan bahkan sudah amat sinis. Contohnya: "*Cost recovery naik, produksi harus naik*" sebagaimana disuarakan Kurtubi, pengamat perminyakan, atau "*Hapuskan cost recovery!*" sebagaimana banyak disuarakan dalam milis perminyakan.

Namun, berbagai analisa teoritis yang independen masih banyak yang merekomendasikan perlunya *cost recovery* tetap dipertahankan. *Cost recovery* dianggap sebagai ciri khas yang melekat pada model kontrak perminyakan (khususnya PSC), dan merupakan bentuk kompensasi bagi para kontraktor mengingat besar dan banyaknya risiko serta ketidakpastian yang harus ditanggung. Pengamat kritis yang berpandangan ini tetap mengingatkan bahwa *cost recovery* harus diberikan secara ketat. Mereka mensyaratkan adanya peraturan dan ketentuan yang jelas dan rinci, tidak hanya sekedar mengatur prosedur administrasi (akuntansi), tetapi juga mengatur persyaratan keteknikan dan manajemen dari setiap penggunaan biaya. Dengan kata lain, akar masalahnya adalah pada aturan yang samar dan pe-

ngawasan yang lemah. Sangat mungkin jika *cost recovery* ditiadakan, maka bentuk-bentuk penyelewengan yang lain tetap berkembang.

Kotak 3.10

Indonesia adalah pelopor PSC. Sudah ada tiga generasi PSC yang diterapkan sejak 1966. Generasi ketiga diperkenalkan pada tahun 1988 dan berlaku hingga kini. PSC standar generasi ketiga untuk minyak adalah yang dikenal dengan pembagian 85:15; dan ada pula yang menerapkan FTP sebesar 20% dan atau DMO. Namun, ada paket insentif untuk berbagai kasus, sehingga tidak sepenuhnya menggunakan PSC standar maupun PSC dengan FTP

Dalam model PSC, semua biaya yang dikeluarkan oleh kontraktor akan dikembalikan apabila berhasil menemukan dan memproduksikan minyak. Pengembalian biaya ini disebut sebagai *cost recovery,* yang dilakukan sebelum hasil produksi dibagi antara pemerintah dan kontraktor.

Cost recovery antara lain terdiri dari: biaya-biaya non kapital tahun berjalan dari kegiatan eksplorasi, pengembangan, operasi produksi, dan biaya administrasi/umum; biaya depresiasi tahun berjalan; depresiasi tahun sebelumnya; dan *unrecovered cost* (pengembalian biaya yang tertunda).

Sejak tahun 1997 hingga 2006, *cost recovery* Indonesia naik rata-rata sekitar 6% per tahun. Produksi justeru mengalami penurunan. BPKP melihat ada indikasi korupsi dalam *Cost Recovery* dalam beberapa tahun ini

Kontoversi mengenai penggelembungan cost recovery yang dikenal juga sebagai *goldplating* atau *unnecessary cost*, sempat menimbulkan ide penghapusannya. Pandangan lain lebih menekankan kepada aturan yang lebih rinci, serta pengawasan yang lebih ketat.

3. Kontroversi Subsidi BBM

Pemerintah berulangkali menjelaskan tentang subsidi BBM, sehingga logikanya sudah terlanjur diterima luas oleh publik, terutama oleh pihak legislatif. Ada dua versi yang berkembang. Pertama, subsidi adalah perhitungan antara selisih antara harga BBM internasional dengan harga pokok produksi Pertamina. Kedua, harga yang bersifat internasional

hanya diperhitungkan dalam soal harga minyak mentah. Kedua versi itu tetap berarti bahwa sebagian besar input kilang (minyak mentah) Pertamina yang berasal dari pemerintah diperhitungkan secara ekonomis. Perhitungan dalam APBN tampaknya menggunakan versi yang kedua.

Perkembangan angka subsidi BBM dalam APBN selama beberapa tahun terakhir, terhitung fantasitis (lihat tabel 3.10). Penyebab utamanya ada dua hal, yaitu: kenaikan harga minyak mentah internasional dan kenaikan konsumsi BBM bersubsidi. Bisa diperkirakan jumlahnya membengkak untuk tahun 2008, karena harga minyak yang melebihi 100 dolar per barel dalam beberapa bulan awal tahun ini, meskipun konsumsi BBM bersubsidi sudah mulai "dikendalikan". Bahkan, pemerintah kemudian menaikkan harga BBM bersubsidi pada Mei 2008, yang diharapkan dapat menekan angka pengeluaran untuk pos subsidi BBM.

Tabel 3.10 Subsidi BBM dalam realisasi APBN (Rp triliun)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Subsidi BBM	53,8	68,4	31,2	30,0	69,0	95,7	85,1	83,8

Sumber: APBN

Akan tetapi, banyak pihak merasa ada yang samar dalam soal hitungan subsidi BBM dalam APBN. Setidaknya, mereka keberatan dengan opini publik yang dikembangkan, pemerintah seolah-olah mengeluarkan sejumlah dana untuk itu. Kejadian yang sebenarnya, perhitungan subsidi adalah "di atas kertas", atau disebut dengan subsidi ekonomi. Sebagian besar input kilang (minyak mentah) yang diolah Pertamina adalah milik pemerintah, sehingga harus diperhitungkan terlebih dahulu. Jika kita ingin menghitung "harga sebenarnya" maka biaya untuk mendapatkan (produksi) minyak mentah tersebut ditambah dengan biaya pengolahan oleh kilang Pertamina, dan jika perlu ada sedikit

laba normal untuk Pertamina. Perhitungan bisa saja diperluas secara keseluruhan, memasukkan faktor input yang didapat dari impor.

Dengan mudah pula kita dapat mengerti, penerimaan APBN akan turut meningkat karena kenaikan harga minyak. Sebagian perhitungan menunjukkan bahwa defisit APBN tidak banyak terpengaruh oleh karena soal kenaikan harga minyak mentah. Dampak bersihnya adalah kenaikan penerimaan dibandingkan perhitungan kenaikan subsidi. Itu berarti pula bahwa kita harus melihatnya juga pada kondisi produksi yang memberi penarimaan pada APBN. Tabel 3.11 memberi indikasi hasil bersih migas dalam APBN (penerimaan SDA migas dan PPh Migas) selama beberapa tahun terakhir. Secara nominal, kontibusi migas menjadi semakin besar dalam angka ini, dan pengertian subsidi sejak tahun 2005 pun diperluas menjadi subsidi energi, karena termasuk untuk sebagian energi (termasuk sebagian penggunaan gas). Jangan dilupakan pula, ada keuntungan Pertamina (dan BUMN terkait energi lainnya) yang disetor kepada pemerintah, yang jumlahnya juga sudah mencapai belasan triliun rupiah.

Tabel 3.11
Subsidi BBM dan Penerimaan Migas dalam realisasi APBN (Rp triliun)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Subsidi BBM	53,8	68,4	31,2	30,0	69,0	95,7	85,1	83,8
Penerimaan migas	85,4	104,1	77,5	81,2	112,0	138,9	201,3	168,8
Surplus	31,6	35,7	46,3	51,2	43,0	43,2	116,2	85,0

Sumber: APBN, diolah

Selain kritik mengenai ketidakjelasan arti istilah subsidi BBM, banyak pihak yang meragukan efisiensi pengolahan kilang Pertamina beserta kinerjanya dalam pendistribusian, sehingga berakibat pada biaya yang lebih besar. Sekarang, Pertamina memang hanya bersifat sebagai pemain, dengan BPHMIGAS sebagai pengawas

dalam soal hilir migas. Namun, masalah Harga Pokok Produksi (HPP) BBM sebagai acuan utama perhitungan subsidi BBM masih tetap dipertanyakan banyak orang. Pertamina pun kurang memberi informasi yang luas kepada publik mengenai perhitungan terincinya.

Purnomo Yusgiantoro (2000) menjelaskan tentang perhitungan subsidi BBM untuk kasus tahun anggaran 1998/1999. Menurutnya, perhitungannya dimulai dengan mencari HPP dalam satuan rupiah per liter, yang merupakan average cost BBM. HPP dihitung dengan mengurangi pendapatan dari penjualan BBM dalam negeri setelah itu dikurangi biaya-biaya, kemudian dibagi dengan besarnya volume BBM. Biaya dikelompokkan menjadi biaya pengadaan minyak mentah dan produksi serta biaya operasi, dengan perinciannya masing-masing. Perhitungan akhirnya untuk tahun tersebut adalah Laba Bersih Minyak (LBM) yang negatif sehingga disebut subsidi.

Perhatikan bahwa pembelian minyak mentah dimaksud adalah dari produksi dalam negeri. Sebagian besarnya adalah milik pemerintah, sebagian kecil lainnya milik kontraktor. Pada prinsipnya dihargai dengan harga minyak secara internasional (ICP), meskipun ada sedikit potongan harga untuk beberapa kasus. Perhatikan pula bahwa sekalipun dalam porsi yang lebih kecil, biaya operasi memberi kontribusi yang sangat berarti.

Bachrawi Sanusi (2004) menjelaskan perhitungan yang serupa untuk kasus tahun 1991/1992. Sanusi tidak mencantumkan istilah pembelian minyak, melainkan merincinya menjadi dua: minyak mentah pro rata dan minyak mentah inkind. Kedua jenis penyediaan itu dirinci lagi atas dasar sumbernya: Pertamina dan Kontraktor.

Untuk perhitungan sekarang ini pada dasarnya masih dengan metode yang sama. Perbedaan utamanya, hanya ada tiga jenis BBM yang disubsidi, dan khusus untuk solar adalah yang dijual kepada rumah tangga. Publik biasanya hanya mendapat informasi volume

yang disubsidi sekaligus nilai rupiahnya sebagai "subsidi BBM secara ekonomi" dalam perhitungan APBN.

Dengan demikian kritik lama tentang samarnya perhitungan HPP BBM masih berlaku. Begitu pula dengan kritik tentang opini publik yang bisa menyesatkan, dimana seolah-olah pemerintah mengeluarkan dana untuk membayar subsidi BBM. Sementara itu, argumen penghematan energi yang didapat dengan harga keekonomian, yang biasanya lebih mahal, mestinya dibicarakan secara menyeluruh dengan hal-hal lain. Selalu menjadi kontroversi apakah langkah itu harus memprioritaskan kenaikan harga lebih dahulu, tanpa melihat konteksnya dalam kondisi perekonomian, terutama kesejahteraan rakyat kebanyakan.

Kotak 3.11

Banyak pihak merasa ada yang samar dalam soal hitungan subsidi BBM dalam APBN. Setidaknya, mereka keberatan dengan opini publik yang dikembangkan, pemerintah seolah-olah mengeluarkan sejumlah dana untuk itu. Kejadian yang sebenarnya, perhitungan subsidi adalah "di atas kertas", atau disebut dengan subsidi ekonomi.

Selain akan menambah jumlah subsidi, kenaikan harga minyak juga meningkatkan penerimaan APBN. Dampak bersihnya adalah kenaikan penerimaan dibandingkan perhitungan kenaikan subsidi. Dalam hal ini, jumlah produksi dan konsumsi memegang peranan penting.

4. Beberapa Hal Penting Terkait Migas

Ada banyak aspek lain dari persoalan migas yang sebenarnya perlu dibahas lebih jauh, mengingat arti strategisnya bagi perekonomian Indonesia. Namun, pada buku ini hanya disampaikan sebagian kesimpulan (dari buku yang ditulis secara tersendiri) yang paling relevan dengan tema keseluruhan pembahasan.

Pertama, cadangan (*reserves*) minyak dan gas bumi Indonesia bisa dikatakan masih cukup banyak. Pada tahun 2007, *reserves*

minyak tercatat sebanyak 8,4 miliar barel (cadangan terbuktinya sebesar 3,99 miliar barel dan cadangan potensial minyak sebesar 4,4 miliar barel). Pada tahun 2006, cadangan terbukti minyak sebesar 4,39 miliar barel dan cadangan potensial minyak sebesar 4,32 miliar barel. Sementara itu, cadangan gas bumi adalah sekitar 188,20 triliun kaki kubik (TSCF), terdiri dari cadangan terbukti sebesar 94,40 TSCF dan cadangan potensial sebesar 93,80 TSCF.

Sementara itu, cadangan gas bumi adalah sekitar 188,20 triliun kaki kubik (TSCF), terdiri dari cadangan terbukti sebesar 94,40 TSCF dan cadangan potensial sebesar 93,80 TSCF.

Reserves ini masih sangat mungkin bertambah, mengingat sumber daya (*resources*) atau minyak yang diduga bisa diambil (*recoverable oil*) adalah sekitar 85 miliar barel. *Resources* itu sendiri berada di sekitar 60 buah cekungan sedimen (*basin*) di seluruh wilayah Indonesia, yang berpotensi mengandung hidrokarbon (minyak dan gas bumi). Sampai dengan tahun 2007, perlakuan terhadap 60 cekungan tersebut adalah: 16 (enam belas) cekungan sudah berproduksi: 8 (delapan) cekungan terbukti mengandung hidrokarbon tetapi belum berproduksi; 14 (empat belas) cekungan sudah dibor tapi belum menemukan hidrokarbon; dan sisanya 22 (dua puluh dua) cekungan masih belum dilakukan pemboran eksplorasi.

Kedua, Produksi minyak mentah Indonesia memang cenderung menurun dalam beberapa tahun terakhir, namun belum terbukti telah terjadi kondisi *peak oil*, apalagi *decline*. Ada peluang untuk terjadinya peningkatan produksi dalam tahun-tahun mendatang. Terutama sekali jika lapangan minyak yang tergolong sangat besar seperti di Cepu telah mulai berproduksi. Alasan lain adalah data *reserves* dan *resources* di atas. Persoalannya adalah pada optimalisasi eksplorasi dan eksploitasi.

Ketiga, Pada saat ini Indonesia memang net konsumen dan net importir minyak, namun net produsen dan net eksportir dalam gas.

Produksi minyak mentah lebih sedikit daripada konsumsi (jika disetarakan dengan minyak mentah), dan ekspor lebih kecil daripada impor. Dalam hal gas, yang terjadi adalah sebaliknya.

Keempat, Selain upaya peningkatan produksi migas, sebenarnya ada potensi penerimaan negara dalam soal efisiensi. Sebagai contoh, soal *cost recovery*, subsidi BBM dan pembenahan trading. Upaya penghematan *cost recovery* migas, antara lain dilakukan dengan menerapkan aturan yang lebih tegas dan rinci, serta pengawasan yang lebih ketat. Dalam perhitungan subsidi BBM, kontrol dan perhitungan yang lebih akurat harus diterapkan, disamping menekan Pertamina agar menjadi lebih efisien. Begitu pula dengan efisiensi yang masih bisa ditingkatkan dalam hal trading, khususnya berkaitan dengan biaya jasa-jasa.

Kelima, Bagian hasil minyak dari PSC yang sebenarnya diterima oleh pemerintah (*government take*/GT) sejak tahun 1966 sampai sekarang diperkirakan adalah sekitar 55 % saja dari nilai produksi kotor (*gross revenue*/GR). GT adalah bagian pemerintah (85 % dalam PSC standar saat ini) dari profit oil/PO (GR dikurangi *cost recovery*). Pada saat ini, GT memang di kisaran 70 % karena peningkatan harga minyak yang dramatis, sehingga kenaikan cost recovery secara nominal tetap saja menurunkan prosentasenya terhadap GR. Namun harus diperhitungkan era sebelumnya dimana *cost recovery* bisa mencapai 40 %, yang berarti GT hanya 51 % (85 % dari 60 %). Bahkan, pada era PSC generasi pertama, bagian pemerintah hanya 65 % saja. Untuk perhitungan yang lebih cermat, kita perlu memasukkan hal-hal yang bersifat "keuntungan" (FTP, DMO, dll), juga yang bersifat "kerugian" (DMO *holiday*, insentif, dll).

Keenam, *Government Take* pemerintah dari PSC gas bumi diperkirakan lebih kecil lagi. Disamping karena bagian pemerintah hanya 70%, biaya produksinya pun secara relatif (prosentase dari GR) adalah lebih besar daripada minyak. Memang ada beberapa detil

dalam perhitungan PSC gas yang berbeda dari minyak. Secara keseluruhan, diperkirakan GT hanya sekitar 40 % dari GR.

Ketujuh, Perusahaan migas internasional (IOC) yang beroperasi di Indonesia sejak era kolonialisme tidak ada yang benar-benar pergi dari bumi Indonesia dalam keadaan apa pun. Mereka hanya jeda pada saat kondisi tidak memungkinkan untuk berproduksi (Perang Dunia, perang Kemerdekaan, konflik politik di daerah penghasil pada era politik tertentu). Beberapa IOC yang masuk setelah kemerdekaan pun kebanyakan masi bertahan. IOC juga sering berganti nama, baik karena merger dan konsolidasi di perusahaan induk ataupun khusus di Indonesia. Dugaan yang sederhana atas fakta sejarah ini, mereka mendapat keuntungan yang signifikan dari operasinya di Indonesia. Sekarang, IOC dari Cina pun sudah beroperasi di sektor migas Indonesia.

Kedelapan, Pertamina harus dipertahankan dan diperkuat, serta tidak boleh diprivatisasi, namun harus tetap dibenahi. Mengingat vitalnya sektor migas, Pertamina harus tetap dibantu oleh pemerintah untuk memperkuat diri sehingga bisa bersaing dengan IOC, di sektor hulu maupun di sektor hilir. Sekalipun demikian, Pertamina mendesak untuk dibenahi dari borok KKN yang selama ini melekat padanya. Permulaannya adalah transparansi laporan keuangannya, termasuk perhitungan subsidi BBM. Pertamina juga perlu memasukkan orang-orang baru pada jajaran direksi dan jabatan strategis lainnya, terutama dari kalangan profesional muda yang selama ini bertebaran di luar negeri karena kurang mendapat peran di negeri sendiri.

C. Kemiskinan yang Belum Terentaskan

Tidak sulit untuk mengenali kemiskinan dalam kehidupan sehari-hari di sekitar kita. Kehidupan keluarga miskin, apalagi yang sangat miskin, terlihat berbeda dengan yang tidak miskin. Pakaian

yang dikenakan dan rumah yang ditinggali memperlihatkan ciri menyolok dari kondisi miskin mereka. Ketidakcukupan pangan dan gizi adalah soal yang kadang tidak terlihat namun bisa dipastikan dihadapi mereka. Soal kekurangan lain yang bisa diduga adalah lemahnya akses kepada layanan kesehatan dan pendidikan karena tidak memiliki dana yang cukup. Sedangkan soal yang samar namun terasa adalah kondisi psikologis mereka yang sebagiannya sudah berevolusi menjadi sikap budaya sebagai orang miskin.

Fenomena yang mudah diketahui secara awam dan dirasakan masyarakat luas itu, ternyata sulit dipastikan pada tingkat agregat secara nasional dengan metode yang lebih ilmiah. Kontroversi biasa menyertai perhitungan jumlah orang dan keluarga miskin di Indonesia. Angka kemiskinan yang dipublikasi oleh BPS sebagai lembaga berwenang selalu menjadi bahan pro-kontra. Sebagai contoh, BPS (2007) mengumumkan angka kemiskinan pada tahun 2007 sebesar 16,58 % atau terdapat 37,17 juta penduduk miskin di Indonesia, yang berarti terjadi penurunan sebesar 2,13 juta jiwa dari setahun sebelumnya. Pemerintah mengklaimnya sebagai hasil dari kebijakan ekonominya, sementara para pengkritik justeru meragukan data itu sendiri.

Penurunan sebesar itu dianggap tidak bersesuaian dengan perkembangan angka-angka lainnya pada periode yang sama. Angka pengangguran terbuka dan setengah penganggur yang masih tinggi diartikan sebagai tidak mendukung perbaikan sedemikian. Data pertumbuhan ekonomi memperlihatkan bahwa sektor yang tumbuh pesat adalah sektor yang tidak berkaitan secara langsung dengan peningkatan pendapatan kaum miskin. Ditambah lagi, perbaikan nilai tukar petani tercatat tidak signifikan dan upah riil buruh di beberapa sektor ekonomi justeru menurun.

Akibatnya, angka statistik kemiskinan dari BPS dianggap oleh banyak pihak sebagai tidak mencerminkan keadaan sesungguhnya.

Ada pengkritik yang menyoroti soal metodologi perhitungan, termasuk detil teknisnya. Namun, ada kritik yang sampai kepada masalah kredibilitas dan independensi BPS, sehingga mengarah kepada teori konspirasi. Ada tuduhan mengenai keterlibatan kepentingan politik dalam perhitungan dan publikasi angka kemiskinan BPS.

1. Perkembangan Angka Kemiskinan BPS

BPS setiap tahun, sekitar bulan Juli-September, mengeluarkan data kemiskinan untuk keadaan bulan Februari-Maret tahun bersangkutan. Oleh karenanya dapat diketahui, misalnya, bahwa persentase penduduk miskin pada Maret 2007 masih lebih tinggi dibandingkan keadaan Februari 2005, dimana persentase penduduk miskin sebesar 15,97 persen. Juga bisa dicermati adanya fluktuasi jumlah dan persentase penduduk miskin pada periode 1996-2007 dari tahun ke tahun berdasar data BPS. Di sani dapat dibedakan antara perubahan jumlah absolut dengan perubahan persentase.

Pada periode 1996-1999 jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 13,96 juta karena krisis ekonomi, yaitu dari 34,01 juta pada tahun 1996 menjadi 47,97 juta pada tahun 1999. Persentase penduduk miskin meningkat dari 17,47 persen menjadi 23,43 persen pada periode yang sama. Pada periode 2000-2005 jumlah penduduk miskin cenderung menurun dari 38,70 juta pada tahun 2000 menjadi 35,10 juta pada tahun 2005. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 19,14 persen pada tahun 2000 menjadi 15,97 persen pada tahun 2005. Namun pada tahun 2006, terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin yang cukup drastis, yaitu dari 35,10 juta orang (15,97 persen) pada bulan Februari 2005 menjadi 39,30 juta (17,75 persen) pada bulan Maret 2006.

Data BPS juga membedakan antara daerah perdesaan dengan daerah perkotaan. Jumlah penduduk miskin di daerah perdesaan turun

lebih tajam dari pada daerah perkotaan. Selama periode Maret 2006-Maret 2007, penduduk miskin di daerah perdesaan berkurang 1,20 juta, sementara di daerah perkotaan berkurang 0,93 juta orang. Persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan perdesaan tidak banyak berubah. Pada bulan Maret 2006, sebagian besar (63,13 persen) penduduk miskin berada di daerah perdesaan, sementara pada bulan Maret 2007 persentase ini hampir sama yaitu 63,52 persen (lihat tabel 3.12).

Tabel 3.12 Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia

Tahun	Desa		Kota		Total	
	Ribu jiwa	% desa	Ribu jiwa	% kota	Ribu jiwa	% total
1976	44,200	40.40	10,000	38.80	54,200	40.10
1978	38,900	33.40	8,300	30.80	47,200	33.30
1980	32,800	28.40	9,500	29.00	42,300	28.60
1981	31,300	26.50	9,300	28.10	40,600	26.90
1984	25,700	21.20	9,300	23.10	35,000	21.64
1987	20,300	16.10	9,700	20.10	30,000	17.40
1990	17,800	14.30	9,400	16.80	27,200	15.10
1993	17,200	13.80	8,700	13.40	25,900	13.70
1996	24,900	19.90	9,600	13.60	34,500	11.30
1998	31,900	25.70	17,600	21.90	49,500	17.50
1999	32,300	26.03	15,600	19.41	47,900	23.43
2000	26,400	22.38	12,300	14.60	38,700	19.14
2001	29,300	24.84	8,600	9.79	37,900	18.41
2002	25,100	21.10	13,300	14.46	38,400	18.20
2003	25,100	20.23	12,300	13.57	37,400	17.42
2004	24,780	20.11	11,370	12.13	36,150	16.66
2005	22,700	19,98	12,400	11.68	35,100	15.97
2006	24,810	21,81	14,490	13.47	39,300	17.75
2007	23,610	20,37	13,560	12.52	37,130	16.58

Sumber: BPS

Pada data BPS, besar kecilnya jumlah penduduk miskin sangat dipengaruhi oleh Garis Kemiskinan. Sebagaimana yang diakuinya, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*) untuk mengukur kemiskinan. Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari

sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Metode yang digunakan adalah menghitung Garis Kemiskinan (GK), yang terdiri dari dua komponen yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Bukan-Makanan (GKBM). Penghitungan Garis Kemiskinan dilakukan secara terpisah untuk daerah perkotaan dan perdesaan. Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan.

Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kalori per kapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll). Sedangkan Garis Kemiskinan Bukan Makanan (GKBM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non-makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di perdesaan.

Setiap tahun BPS melakukan penyesuaian terhadap garis kemiskinannya. Sebab utamanya adalah perubahan harga (inflasi), namun kadang juga oleh perubahan pola konsumsi masyarakat. Sumber data utama yang dipakai BPS untuk menghitung angka kemiskinan tahun 2007, misalnya, adalah data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Panel Modul Konsumsi bulan Maret 2007. BPS juga menggunakan hasil survei SPKKD (Survei Paket Komoditi Kebutuhan Dasar), yang dipakai untuk memperkirakan proporsi dari pengeluaran masing-masing komoditi pokok bukan makanan. Selain itu, BPS juga biasa menambah sampel, sebagaimana yang dilakukannya untuk tahun 2007, dari 10.000 rumah tangga (RT) menjadi 68.000 RT.

Akan tetapi banyak kritik atas garis kemiskinan versi BPS ini. Salah satu sebabnya adalah karena BPS tidak pernah transparan men-

jelaskan metodologi yang digunakannya untuk mengolah data menjadi garis kemiskinan. Beberapa perbincangan para ahli, meskipun seorang peneliti punya seluruh set data yang dibutuhkan menghitung garis kemiskinan, hampir dipastikan dia akan kesulitan untuk mereplikasi angka kemiskinan yang diterbitkan Badan Pusat Statistik (BPS). Padahal perlu dicatat bahwa ada bermacam-macam definisi garis kemiskinan ini – mulai dari pendekatan US$1 atau US$2, sampai ke pendekatan penghasilan yang dibutuhkan untuk memungkinkan konsumsi senilai 2.100 kalori per orang.

Sementara itu, istilah pendekatan kebutuhan dasar tidak pernah dijelaskan memadai, baik penjelasan teknis maupun non-teknis, makna dari istilah "pendekatan kebutuhan dasar". Untuk yang teknis, mestinya harus disertakan *source code* yang dipakai oleh program statistik BPS (sekaligus modifikasi-modifikasi non-programming yang dilakukan BPS), agar bisa diuji validitas analisis statistiknya dengan replikasi. Jika BPS lebih transparan maka para peneliti bisa mengkritisi asumsi yang digunakan sekaligus melakukan koreksi bila perlu. Dengan kata lain, BPS terkesan membuat penghitungan garis kemiskinannya menjadi misterius. Sebagian pihak menduga adanya konspirasi. Jika tuduhan konspiratif berlebihan, tetap saja tuntutan agar perhitungan BPS lebih transparan dan bersifat independen harus segera dipenuhi.

2. Angka Kemiskinan Bank Dunia

Selain garis kemiskinan nasional yang diterbitkan BPS, ada pula garis yang cukup dikenal, yang biasa disebut sebagai "garis kemiskinan Bank Dunia". Ukurannya adalah pendapatan US$2 per kapita setiap harinya. Hanya saja US$2 yang dimaksud bukanlah benar-benar nominal pada nilai tukar sekarang (atau sekitar Rp 18.000), melainkan dua dolar yang sudah disesuaikan dengan dengan kemampuan daya

beli masyarakat masing-masing negara. Dengan garis kemiskinan US$2-PPP (*purchasing power parity*) per hari ini, menurut laporan Bank Dunia bulan Nopember 2007, tingkat kemiskinan Indonesia mencapai 49.0 %. Sekitar 42 persen diantaranya berpendapatan di kisaran US$ 1-US$ 2. Sekitar 7 % lagi berpenghasilan di bawah US$ 1, atau sangat miskin.

Menurut laporan yang sama, kebanyakan penduduk miskin bergerombol di pendapatan dengan kisaran US$ 1,55-PPP per hari (ukuran BPS jika disetarakan dengan ukuran Bank Dunia). Akibatnya banyak penduduk tidak miskin sewaktu-waktu bisa berubah menjadi miskin. Dikatakan pula bahwa ukuran kemiskinan berdasar pendapatan (*income poverty*) tidak menggambarkan luasnya masalah kemiskinan yang sesungguhnya terjadi. Diingatkan juga tentang masalah ketimpangan regional, antar kepuluan dan daerah, merupakan masalah yang mendasar dan membutuhkan perhatian tersendiri.

Kotak 3.12

Angka kemiskinan dari BPS dianggap oleh banyak pihak sebagai tidak mencerminkan keadaan sesungguhnya. Ada kritik yang menyoroti soal metodologi perhitungan, termasuk detil teknisnya, sampai kepada masalah kredibilitas dan independensi BPS

Angka kemiskinan BPS pada tahun 2007 adalah sebesar 16,58% atau terdapat 37,17 juta penduduk miskin di Indonesia. Jumlah itu menurun dibanding tahun sebelumnya, namun terhitung masih amat tinggi.

BPS menggunakan *basic needs approach*, dimana kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran.

Dengan ukuran garis kemiskinan US$2-PPP, menurut laporan Bank Dunia 2007, tingkat kemiskinan Indonesia mencapai 49.0%. Sekitar 42 persen diantaranya berpendapatan di kisaran US$1-US$2. Sekitar 7% lagi berpenghasilan di bawah US$1, atau sangat miskin.

3. Keparahan Kemiskinan dan Kompleksitas Permasalahannya

BPS pun tampak menyadari dan merasa perlu memperhatikan tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan. Pada saat ini, BPS menghitung dan mempublikasikan Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) setiap tahunnya bersamaan dengan angka kemiskinan. Namun, angka masih bersifat agregat dan rata-rata, yang memang menjadi kelemahan yang inheren dalam metode statistik. Sebagai contoh, pada periode Maret 2006-Maret 2007, BPS melaporkan P1 dan P2 yang menunjukkan kecenderungan menurun. P1 turun dari 3,43 pada keadaan Maret 2006 menjadi 2,99 pada keadaaan Maret 2007, sedangkan P2 turun dari 1,00 menjadi 0,84 pada periode yang sama. Penurunan nilai kedua indeks ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung makin mendekati garis kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran penduduk miskin juga semakin menyempit. Sebuah kesimpulan yang mungkin mengundang tanya sebagaimana penurunan cukup drastis dari angka kemiskinan pada periode yang sama.

Terkait dengan angka kemiskinan dan indeks keparahan, sebenarnya sudah lama diketahui adanya fenomena mengenai banyaknya penduduk Indonesia yang berada sedikit di atas garis kemiskinan. Angka kemiskinan nasional bisa menyamarkan fakta ini. Jika dilihat dari Laporan Bank Dunia (2007) yang disinggung di atas, maka perbedaan antara orang miskin dan yang hampir miskin sangat kecil. Dengan demikian, salah satu yang harus diwaspadai adalah adanya perpindahan posisi penduduk dari hampir/tidak miskin menjadi miskin. Sedikit guncangan ekonomi akan menyebabkan mereka berubah status. Laporan yang sama mengatakan: walaupun hasil survei tahun 2004 menunjukkan hanya 16,7 persen penduduk Indonesia yang tergolong miskin, lebih dari 59 persen dari mereka

pernah jatuh miskin dalam periode satu tahun sebelum survei dilaksanakan; serta lebih dari 38 persen rumah tangga miskin pada tahun 2004 tidak miskin pada tahun 2003.

Kesimpulan untuk konteks lain adalah bahwa kebijakan instan bisa saja memperbaiki angka-angka agregat, namun bersifat sangat sementara. Sebagai contoh, kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT) dalam kurun waktu tertentu segera memperbaiki keadaan. Jika pendataan (sensus dan survei) dilakukan pada saat itu, maka hasilnya tidaklah mencerminkan keadaan yang sebenarnya dalam kurun waktu yang lebih panjang. Jika integritas BPS tidak dipertanyakan pun, angka-angkanya mudah berubah hanya dalam waktu satu tahun, serta tidak sulit ”diperbaiki”.

Aspek kedalaman dan keparahan sebenarnya tidak terpisahkan dari aspek ketimpangan. Ketimpangan besar di Indonesia terlihat pada keadaan antar individu dan antar daerah. Perhitungan angka indeks gini rasio, yang dianggap mencerminkan sebaran pendapatan antar penduduk, memang menunjukkan kecenderungan membaik, namun relatif stagnan dalam beberapa tahun terakhir. Sedangkan ketimpangan antar daerah, terutama antar provinsi dan kabupaten, masih memperlihatkan persoalan yang rawan secara sosial politik.

Ketimpangan yang dilihat hanya dari angka-angka lebih mencerminkan ketimpangan absolut. Masih ada soal ketimpangan relatif yang lebih bersifat psikologis, namun tidak kalah pentingnya karena amat berpengaruh dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Sebagai contoh, analisa ketimpangan yang memperhitungkan faktor sosial dan psikologis, maka perkotaan mungkin akan dinilai lebih buruk. Berdasar data, angka kemiskinan di perkotaan cenderung lebih baik daripada di pedesaan, dan ketimpangan absolut di sebagian kota membaik secara signifikan. Namun, kaum miskin kota melihat secara langsung kehidupan penduduk kaya. Keadaan ke-

kurangannya lebih terasa karena melihat gaya hidup sebagian penduduk lainnya yang justeru amat berlebihan.

Wajar jika ada pandangan bahwa ukuran kemiskinan harus dikaitkan secara erat dengan kondisi masing-masing masyarakat. Diperlukan definisi yang mengakomodasi pandangan orang miskin itu sendiri. Besar kemungkinan ada perbedaan antar wilayah dan antar budaya, yang jika diidentifikasi dengan baik akan menghasilkan rekomendasi kebijakan yang tepat. Pendekatan yang selama ini digunakan meniscayakan adanya ciri-ciri kemiskinan yang dianggap bersifat objektif-universal, juga model penanggulangannya bersifat top-down dan seragam untuk semua kelompok sasaran. Padahal ciri-ciri kemiskinan dapat berbeda indikatornya dari satu masyarakat dengan masyarakat lainnya (Yahya dkk, 2007).

Terlepas dari kontroversi angka BPS, kemiskinan secara ekonomi memang dapat dipandang mulai dari rendahnya tingkat pendapatan maupun dari dari sisi lemahnya akses terhadap sumberdaya dan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok. Sebagai contoh, Friedman mengemukakan kemiskinan sebagai ketidaksamaan kemampuan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial, yaitu: modal produktif atas asset, sumber keuangan yang memadai, organisasi yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama, jaringan sosial untuk memperoleh pengetahuan atau pekerjaan serta penguasaan informasi yang bermanfaat untuk kehidupan.

Contoh pendekatan dengan perspektif ekonomi lainnya adalah yang dikemukakan Robert Chambers bahwa inti dari masalah kemiskinan terletak pada kondisi yang disebut sebagai *deprivation trap* atau perangkap kemiskinan. Perangkap itu terdiri dari: kemiskinan itu sendiri, kelemahan fisik, keterasingan atau kadar isolasi, kerentanan dan ketidakberdayaan. Semua unsur itu saling terkait

satu sama lain sehingga merupakan perangkap kemiskinan yang benar-benar berbahaya dan mematikan, serta mempersulit rakyat miskin untuk bangkit dari kemiskinannya.

Dalam wacana ilmu sosial berkembang pula beberapa istilah yang mencerminkan adanya kompleksitas masalah kemiskinan. Diantaranya adalah istilah kemiskinan struktural dan kebudayaan kemiskinan. Kemiskinan struktural diartikan oleh Selo Soemardjan sebagai kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial masyakat itu, tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka. Istilah kebudayaan kemiskinan menekankan adanya kekurangan dalam ukuran kebudayaan dan psikologis pada kaum miskin (Suparlan, 1984).

Belakangan ini wacana yang populer adalah mengaitkan kemiskinan dengan hak asasi manusia untuk melangsungkan kehidupannya secara layak. Pengertian kemiskinan ditekankan pada kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar dimaksud meliputi: terpenuhinya kebutuhan pangan secara layak, hidup dalam lingkungan yang sehat dan tidak kesulitan mengakses pelayanan kesehatan yang memadai, dapat mengakses lembaga pendidikan, dapat berpartisipasi dalam bidang pekerjaan dengan pendapatan yang memadai, mendiami rumah yang layak huni, tersedia air bersih yang cukup, kepemilikan dan kepenguasaan tanah yang terlindungi, aman dari perlakuan atau ancaman kekerasan, dan memiliki akses yang sama dengan warga lainnya untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik, baik bagi laki-laki maupun perempuan.

Bank Dunia (2007) pun mengingatkan bahwa masalah kemiskinan dari segi non pendapatan (*non-income poverty*) lebih

serius daripada sekadar rendahnya penghasilan dari kaum miskin di Indonesia. Yang dijadikan indikasi antara lain adalah: tingginya tingkat malnutrisi, tingkat kematian ibu pada setiap kelahiran bayi, rendahnya tingkat pendidikan formal yang dienyam kebanyakan penduduk, kesulitan akses kepada persediaan air bersih, dan masalah sanitasi yang akut. Apabila diperhitungkan semua dimensi kesejahteraan itu, maka hampir separuh rakyat Indonesia dapat dianggap telah mengalami paling sedikit satu jenis kemiskinan. Kemajuan di bidang pengembangan manusia memang terjadi dalam beberapa tahun terakhir. Ada perbaikan seperti: pencapaian pendidikan pada tingkat sekolah dasar; cakupan pelayanan kesehatan dasar, khususnya dalam hal bantuan persalinan dan imunisasi; dan pengurangan sangat besar dalam angka kematian anak. Akan tetapi, Indonesia kurang berhasil mencapai kemajuan secara berarti untuk beberapa indikator, dan tertinggal dari negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara.

Sebenarnya ada lagi banyak ukuran kesejahteraan, sekaligus ukuran kemiskinan, dari para ahli ekonomi pembangunan dan berbagai lembaga internasional. Diantaranya yang sering dibicarakan di Indonesia adalah indikator kunci pembangunan sosial ekonomi versi UNRISD (*United Nations Research Institute on Social Development*), *Physical Quality Life Index* (PQLI) yang diperkenalkan Morris, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) dari UNDP. Yang jelas, dengan ukuran apa pun kondisi Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir bisa dikatakan masih belum cukup baik. Jika yang dilihat hanya perubahannya saja, memang terdapat sedikit perbaikan dalam beberapa indikator, namun jauh dari memadai bila memperhitungkan potensi kekayaan alam dan potensi manusiawi dari bangsa ini.

Kotak 3.13

Selain soal jumlah penduduk miskin, ada aspek kedalaman dan keparahan yang tidak terpisahkan dari aspek ketimpangan. Ketimpangan besar di Indonesia terlihat pada keadaan antar individu, kelompok masyarakat dan antar daerah. Ada pula soal ketimpangan relatif yang lebih bersifat psikologis.

Ada masalah kemiskinan dari segi non pendapatan (*non-income poverty*) yang lebih serius daripada sekadar rendahnya penghasilan dari kaum miskin di Indonesia. Yang dijadikan indikasi antara lain adalah: tingginya tingkat malnutrisi, tingkat kematian ibu pada setiap kelahiran bayi, rendahnya tingkat pendidikan formal yang dienyam kebanyakan penduduk, kesulitan akses kepada persediaan air bersih, dan masalah sanitasi yang akut.

Ada lagi banyak ukuran kesejahteraan, sekaligus ukuran kemiskinan, dari para ahli ekonomi pembangunan dan berbagai lembaga internasional, seperti: PQLI, IPM dan MDGs. Dengan ukuran mana pun kondisi Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir bisa dikatakan masih belum cukup baik.

4. Komitmen Resmi dan Program Kemiskinan dari Pemerintah

Soal kemiskinan telah secara terang benderang diamanatkan oleh Konstitusi Indonesia. Amanat konstitusi yang paling utama adalah tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan yang demikian hanya mungkin dicapai jika kemiskinan bisa dientaskan dari kehidupan rakyat Indonesia.

Substansi pasal-pasal Konstitusi terkait perekonomian pun sesungguhnya mengandung amanat itu. Bahkan, ada banyak pasal

Undang-undang Dasar 1945 yang secara eksplisit menyatakan hak-hak yang dimiliki warga negara, yang sesungguhnya jika dipenuhi maka mereka akan terbebas dari kemiskinan. Diantaranya adalah: Pasal 27 ayat 2, Pasal 28 A, Pasal 28 B ayat 2, Pasal 28 C, Ayat 1 dan ayat 2, Pasal 28 D Ayat 1 sampai dengan 4, Pasal 28 F, Pasal 28 G ayat 1, Pasal 28 H Ayat 1 sampai dengan 4, Pasal 28 I Ayat 1 sampai dengan 5, Pasal 31 ayat 1, Pasal 33 Ayat 1 sampai dengan 4, Pasal 34 Ayat 1 sampai dengan 3.

Sewajarnya jika semua pemerintahan berupaya keras mewujudkan amanat konstitusi tersebut. Dalam arti legal formal, biasanya hal ini diakui, termasuk oleh pemerintahan SBY. Pemerintahan Presiden SBY sejak awal menyatakan komitmen untuk menurunkan angka kemiskinan menjadi 8,2 % pada tahun 2009. Secara konsisten dalam berbagai kesempatan, komitmen ini diberi penekanan, seperti dalam Nota Keuangan, Pidato Kenegaraan, dan dokumen resmi lainnya. Sebagai implementasi, ada banyak program disertai kucuran dana yang telah dilaksanakan.

Untuk memberi gambaran, kita bisa menengok sedikit ke belakang, dimana setelah terjadinya krisis moneter dan ekonomi tahun 1997, pemerintah mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang dikoordinasikan melalui Keppres Nomor 190 Tahun 1998 tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial. Selanjutnya, melalui Keputusan Presiden No.34/ 2001 junto No.8/2002 dibentuklah Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku dalam melakukan koordinasi perencanaan, pembinaan, pemantauan dan pelaporan seluruh upaya penanggulangan kemiskinan. Dan dengan alasan untuk lebih mempertajam keberadaan KPK, dikeluarkan Peraturan Presiden No.54/ 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK). Tugas dari TKPK adalah melakukan langkah-langkah konkret untuk mempercepat pe-

ngurangan jumlah penduduk miskin di seluruh wilayah NKRI melalui koordinasi dan sinkronisasi penyusunan dan pelaksanaan penajaman kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Program penanggulangan kemiskinan yang pernah dilaksanakan setelah krisis antara lain: P4K (Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil), KUBE (Kelompok Usaha Bersama), TPSP-KUD (Tempat Pelayanan Simpan Pinjam Koperasi Unit Desa), UEDSP (Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam), PKT (Pengembangan Kawasan Terpadu), IDT (Inpres Desa Tertinggal), P3DT (Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal), PPK (Program Pengembangan Kecamatan), P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan), PDMDKE (Pemberdayaan Daerah Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi, P2MPD (Proyek Pembangunan Masyarakat dan Pemerintah Daerah), dan beberapa program pembangunan sektoral (lihat *situs pnpm-mandiri*).

Program penanggulangan kemiskinan dilakukan juga oleh koordinasi Bank Indonesia melalui berbagai program keuangan mikro bersama bank-bank pembangunan daerah (BPD) dan bank-bank perkreditan rakyat (BPR) bekerja-sama dengan lembaga-lembaga keuangan milik masyarakat seperti Lembaga Dana dan Kredit Perdesaan (LDKP) dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Beberapa lembaga keuangan BUMN menyelenggarakan pula program keuangan mikro dengan berbagai variasi dan kekhasan masing-masing.

Sejak 2004 (selama era pemerintahan SBY) diklaim ada sekitar 55 program atau proyek yang dilaksanakan oleh sekitar 19 departemen /lembaga pemerintah Non Departemen (LPND), yang terkait langsung dengan program kemiskinan. Pada bulan Oktober 2007, Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kementerian Koordinasi Kesejahteraan Rakyat, Sujana Royat, mengatakan adanya 52 program yang masih berjalan. Namun, konteks

pernyataannya adalah berkenaan dengan tidak sampainya anggaran penanggulangan kemiskinan kepada sasaran, yang menurutnya mencapai 33 %.

Jika dicermati secara teliti, penyebutan kegiatan pemerintah sebagai Program Pengentasan atau Penanganan Kemiskinan (biasa disebut dengan Program Kemiskinan saja) adalah bersifat klaim atau kebijakan politik. Pemerintah sendiri belum lama menyadari bahwa ada banyak aktivitasnya yang bisa dikategorisasikan sebagai program kemiskinan. Tatkala Kemenko Kesra mengemukakan adanya 55 program di berbagai departeman atau lembaga sekitar satu setengah tahun lalu, mereka belum pernah mempublikasikan (karena mungkin memang belum punya) data pasti mengenai rinciannya. Melalui berbagai hasil rapat koordinasi, rincian baru mulai dipublikasikan pada Desember tahun 2007 dan awal 2008.

Perlu dicatat bahwa publikasi itu pun adalah versi kemenko kesra (atau TKPK), dan lebih bersifat nama program dan departemen/lembaga yang mengelolanya. Tampaknya, tidak semua departemen/lembaga senang programnya yang sudah berjalan dikategorikan demikian, sehingga laporan rinci (termasuk juklak/juknis) selalu tersendat diberikan kepada TKPK. Indikasinya terlihat dari upaya menyatukan semuanya ke dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri belum berjalan mulus. Tahun 2007 baru ada 2 program, tahun 2008 ada 6 program (termasuk program baru), padahal rencananya ada 17 program yang akan diintegrasikan.

PNPM Mandiri sendiri diluncurkan pada tanggal 30 April tahun 2007. PNPM dijelaskan sebagai kelanjutan dari berbagai program sebelumnya, sekaligus sebagai upaya sinkronisasi semua program yang masih berjalan. PNPM Mandiri sebenarnya mencerminkan pula pengakuan akan kurangnya koordinasi antar instansi atau departemen yang selama ini mempunyai program penanggulangan

kemiskinan. Sering terjadi, ada masalah penanggulangan kemiskinan yang menumpuk di satu daerah, ataupun di satu bidang serta masalah yang tidak tertanggulangi.

Pernyataan berbagai pejabat tentang anggaran yang dibelanjakan bagi Program Kemiskinan juga serupa dengan kesimpangsiuran mengenai soal jumlah dan rincian program. Khusus untuk tahun 2008, versi yang banyak beredar adalah Rp 80 triliun dan Rp 60 triliun. Sebelumnya, pada masa pembahasan APBN (Agustus-Oktober 2007) sempat mengemuka angka Rp 54 triliun. Perhatikan bahwa angka yang disebut biasanya bernada ”sekitar”, dan sampai saat ini belum ada publikasi mengenai rinciannya yang mendekati angka itu.

Perlu diketahui bahwa dalam APBN, Belanja Negara terdiri dari Belanja pemerintah Pusat dan Belanja Daerah. Kemudian, Belanja Pemerintah Pusat diklasifikasikan atau dirinci atas dasar tiga hal, dan ditampilkan dalam tabel yang berbeda. Klasifikasinya adalah: atas dasar jenis belanja (klasifikasi ekonomi), atas dasar organisasi, dan atas dasar fungsi. Penjumlahan dari masing-masing rincian atas dasar yang berbeda itu akan menunjukkan besaran yang sama, sebagai angka belanja pemerintah pusat. Kepentingannya adalah untuk pencermatan atas uang yang dibelanjakan pemerintah pusat dari beberapa sudut pandang, sehingga dapat dipergunakan untuk evaluasi secara terus menerus.

Klasifikasi pertama dan kedua berguna untuk prosedur perencanaan dan pelaksanaan anggaran, termasuk untuk kepentingan akuntabilitas. Sedangkan klasifikasi ketiga, atas dasar fungsi, adalah bersifat analisa, seperti untuk analisa makroekonomi.

Menurut jenis belanja, anggaran belanja pemerintah pusat terdiri dari 8 jenis, yaitu: (1) belanja pegawai, (2) belanja barang, (3) belanja modal, (4) pembayaran bunga utang, (5) subsidi, (6) belanja hibah, (7) bantuan sosial, dan (8) belanja lain-lain.

Belanja pemerintah pusat menurut organisasi adalah semua pengeluaran negara yang dialokasikan kepada kementerian/lembaga, sesuai dengan program-program yang akan dijalankan.

Belanja pemerintah pusat menurut fungsi dibedakan dalam 11 fungsi, yaitu: (1) pelayanan umum, (2) pertahanan, (3) ketertiban dan keamanan, (4) ekonomi, (5) lingkungan hidup, (6) perumahan dan fasilitas umum, (7) kesehatan, (8) pariwisata dan budaya, (9) agama, (10) pendidikan, dan (11) perlindungan sosial. Dalam konteks klasifikasi ini, ada pengeluaran yang memiliki fungsi tersendiri, seperti pembayaran bunga utang dan subsidi, yang kadang dicantumkan sebagai fungsi pelayanan umum, sehingga angka pos fungsi ini menjadi sangat besar.

Harus difahami pula bahwa rincian belanja menurut fungsi bukan merupakan dasar pengalokasian anggaran. Pengalokasian anggaran didasarkan pada program-program yang diusulkan oleh kementerian negara/lembaga, yang dirinci menurut jenis belanja. Selanjutnya, program-program tersebut dikelompokkan sesuai dengan fungsi dan sub fungsinya. Dengan demikian, rincian belanja menurut fungsi adalah kompilasi dari anggaran program-program kementerian negara/lembaga, dan hanya digunakan sebagai alat analisis (*tools of analysis*).

Dengan kata lain, semua pernyataan tentang dana program kemiskinan sebenarnya adalah pernyataan politik bukan pernyataan fiskal (anggaran). Tergantung apa saja yang mau dimasukkan. Bahkan yang dimaksud dengan bantuan sosial (jenis belanja no 7) tidak sepenuhnya bisa diartikan untuk kemiskinan, karena bisa untuk bencana atau yang sejenisnya (dan bisa tidak jadi direalisasikan). Bantuan sosial adalah semua pengeluaran negara dalam bentuk transfer uang/barang yang diberikan kepada masyarakat melalui kementerian/lembaga, guna melindungi dari terjadinya berbagai risiko sosial.

Sekali lagi diingatkan bahwa secara pendekatan anggaran (fiskal) hanya dikenal pengkategorian berdasar tiga hal (jenis, organisasi dan fungsi), yang tidak ada menyebut soal kemiskinan di dalamnya. Wajar jika tidak pernah dikeluarkan secara resmi rinciannya. Pernyataannya pun biasa dikemukakan oleh menkokesra atau pejabat di bawahnya, bukan oleh menteri keuangan. Ketika Kepala Badan Fiskal, Anggito Abimanyi yang bicara, angkanya justeru hanya Rp 60 triliun saja. Pada waktu siaran pers RAPBN 2008 (ada dalam kliping), sub judul kemiskinan tidak diberi jumlah totalnya, hanya diberi beberapa contoh. Lukman Edy bahkan menyebut angka Rp 93 triliun untuk daerah tertinggal yang ditafsirkannya pula sebagai untuk pengentasan kemiskinan.

5. Kesalahan Pemerintah dalam Program Penanggulangan Kemiskinan

Mengapa kebanyakan program kemiskinan pemerintah tidak membuahkan hasil yang memadai? Sebagian pihak menyoroti soal kebocoran dana program, sebagaimana yang biasa terjadi dalam banyak kegiatan birokrasi. Soal salah sasaran program juga sering dikemukakan para pengamat. Dalam soal salah sasaran, yang terkait tidak hanya faktor korupsi, melainkan juga masalah konseptual. Diantaranya berupa ketidaksesuaian bentuk program dengan kebutuhan nyata, serta kesalahan sasaran kepada mereka yang sebetulnya tidak miskin. Sebagian masalah konseptual berjalin berkelindan dengan kesalahan pendataan kemiskinan, sehingga mirip dengan lingkaran kemiskinan itu sendiri.

Sebagai contoh paling mutakhir adalah anggapan bahwa individu dan kelompok telah memiliki modalnya sendiri. Asumsi yang tidak sepenuhnya berdasar fakta ini mengakibatkan penyediaan akses kepada program hanya termanfaatkan golongan

hampir miskin. Tampak jelas, misalnya, kredit program hanya diberikan untuk "penduduk miskin" yang berpengalaman dagang. Ada bias pemikiran *neoliberalisme* dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan semacam ini.

Suatu laporan penelitian (Rizky dkk, 2007) mengidentifikasi dan menjelaskan tentang beberapa kesalahan pemerintah. Diantaranya adalah: 1. Kesalahan pendataan, 2. Kesalahan indikator keberhasilan Program, 3. Terlampau menekankan faktor internal kaum miskin, 4. Kurang memperhatikan proses pemiskinan itu sendiri, 5. Pemerintah terlampau mengandalkan pertumbuhan ekonomi sebagai solusi, 6. Kesalahan tambahan di lapangan atau dalam pelaksanaan program, 7. Kesalahan menggali sumber pendanaan, dimana sebagian cukup besarnya berasal dari utang luar negeri.

Untuk keperluan tulisan ini kita akan mengutip sebagian penjelasannya, yaitu kesalahan no 3, 4 dan 5. *Pertama*, soal pemerintah yang terkesan sering melihat soal kemiskinan pada faktor internal kaum miskin. Dalam banyak dokumen program, deskripsi kemiskinan kurang menyoroti faktor eksternal, seperti pola pembangunan ekonomi yang mengandung unsur ketidakadilan yang sedang dijalankan serta menjadi bagian dari proses pemiskinan itu sendiri. Padahal, berbagai studi menunjukkan bahwa persoalan kemiskinan harus dilihat pula dari persoalan ”kekayaan” (seperti bagaimana modal diakumulasikan, cara hidup kaum berpunya, kebijakan pemerintah kepada kaum berpunya itu, dll). Akhirnya semua kebijakan pemerintah dalam hal kemiskinan memang sangat kuratif, sekadar berusaha mengatasi masalah yang terlanjur terjadi. Tidak terlihat upaya serius mencegah proses pemiskinan ataupun upaya preventif menjaga agar penduduk yang sebelumnya tidak tergolong miskin untuk tak terjatuh kepada kemiskinan.

Kesalahan serupa bisa dilihat dalam banyak dokumen program kemiskinan lainnya, baik yang bersifat perencanaan maupun lapor-

an pelaksanaannya. Ada yang mengulas soal kurangnya kesadaran masyarakat, kebodohan atau rendahnya tingkat pendidikan, soal tidak memiliki keterampilan ataupun modal usaha, soal ketidakjujuran, konflik antar masyarakat itu sendiri, dan sebagainya. Istilah pemberdayaan masyarakat sendiri menjadi amat kabur. Seolah ketidak berdayaan adalah keinginan mereka sendiri, sehingga perlu distimulan oleh orang luar agar menjadi berdaya.

Kebutuhan akan bantuan atau stimulan pihak luar memang tak terelakkan, tetapi bias dari ”tuduhan” ke faktor internal semacam ini harus diluruskan terlebih dahulu. Bantuan dari pihak luar adalah suatu kewajiban, terutama dari pemerintah, dan sudah merupakan hak bagi kaum miskin. Tidak dibenarkan sikap seolah ini adalah hadiah atau belas kasihan (*charity*).

Kedua, soal kurang memperhatikan proses pemiskinan itu sendiri. Salah satu akar kemiskinan yang kurang bahkan tidak dikenali oleh pemerintah adalah proses pembangunan ekonomi yang telah memiskinkan sebagian rakyat. Banyak kebijakan dan pola pembangunan ekonomi yang justeru telah menambah atau mempertahankan jumlah orang miskin. Lebih buruk lagi, meningkatkan keparahan dan kedalaman kemiskinan banyak penduduk miskin.

Yang paling menyolok mata dan berakibat langsung adalah adanya proyek pembangunan (fisik) yang berakibat penggusuran tanpa kompensasi yang memadai. Kompensasi tidak bisa dilihat dari uang atau apa pun yang sekadar diberikan sebagai penghibur. Rumah atau lokasi tinggal kaum miskin adalah sumber penghidupan mereka, baik dalam arti sarana produksi maupun pertimbangan ongkos kepada akses pendapatannya. Begitu pula dengan ”penertiban” lokasi usaha kaum miskin demi melayani kebutuhan mereka yang tergolong berpunya (*the have*). Alasan ketertiban dan kenyamanan atau yang semacamnya dianggap lebih kuat daripada soal mati hidup penduduk yang miskin atau hampir miskin.

Pembongkaran dan renovasi pasar juga sering berujung pada ”kejatuhan” penduduk yang tidak miskin kepada tingkatan yang nyaris miskin, namun meningkatkan kemampuan akumulasi modal bagi penduduk kaya.

Daftarnya bisa ditambah dengan pemberian izin bagi pendirian pasar modern, mall, hyper market, dan sejenisnya. Juga pengembangan industri atau kawasan industri di daerah-daerah tanpa memperhitungkan akibatnya bagi industri rumahan para penduduk lokal atau pengubahan lahan pertanian produktif bagi rakyat.

Kebijakan yang seolah tidak berakibat langsung kepada pemiskinan adalah soal izin impor yang amat luas bagi banyak komoditi, khususnya komoditi pertanian. Dalam jangka pendek memang bisa diperlihatkan bahwa harga-harga beberapa komoditi atau barang menjadi lebih murah dan terjangkau banyak penduduk. Dalam jangka panjang, tanpa ada upaya serius dari pemerintah karena berasumsi pasar akan membuat produksi penduduk lokal menjadi efisien dengan sendirinya, proses pemiskinan justeru terjadi lebih cepat.

Singkatnya, program kemiskinan hanya berfungsi kuratif, tidak mengarah kepada pencegahan pemiskinan. Program sekadar disusun sebagai pelengkap yang menahan laju proses pemiskinan yang terjadi, bukan sungguh-sungguh berorientasi mengentaskannya. *Ketiga*, soal Pemerintah terlampau mengandalkan pertumbuhan ekonomi sebagai solusi. Pemerintah tampaknya memang memiliki alasan mengapa program kemiskinan bersifat kuratif saja. Pemerintah beranggapan bahwa berbagai kebijakan ekonominya akan membawa bangsa dan rakyat Indonesia kepada kemakmuran dan kesejahteraan. Jika rencana berjalan, kemiskinan dipastikan mereka akan berkurang dengan sendirinya. Proses pemiskinan yang disinggung di atas biasanya dinilai sekadar ekses sampingan.

Sangat diyakini bahwa pengejaran pertumbuhan ekonomi dengan penekanan kepada insentif bagi para penanam modal untuk berinvestasi akan memecahkan banyak soal ekonomi, termasuk kemiskinan. Oleh karena pemerintah sendiri kurang memiliki dana untuk investasi, maka pihak (modal) swasta lah yang diunggulkan, terutama sekali modal asing. Tidak lupa dijelaskan bahwa pemerintah hanya bisa berperan sebagai pengatur (regulator). Dikatakan bahwa seperti juga yang terjadi di negara-negara lain, saat ini peran kebijakan fiskal masih sangat penting, namun perannya sebagai pendorong pertumbuhan (*source of growth*) cenderung berkurang dibandingkan dengan peran sektor swasta yang memang diharapkan akan semakin meningkat.

Kotak 3.14

Soal perlunya pengentasan kemiskinan telah diamanatkan oleh Konstitusi Indonesia, baik dalam semangat maupun pasal-pasalnya secara eksplisit.
Semua era pemerintahan menyatakan komitmen formal yang bersesuaian dengan konstitusi. Pemerintahan Presiden SBY sejak awal menyatakan ingin menurunkan angka kemiskinan menjadi 8,2 % pada tahun 2009.
Jika dicermati, penyebutan kegiatan pemerintah sebagai Program Pengentasan atau Penanganan Kemiskinan bersifat klaim atau kebijakan politik. Pemerintah tidak pernah mempublikasikan rincian programnya secara memadai kepada masyarakat luas. Pernyataan tentang dana program kemiskinan pun lebih bersifat politik bukan pernyataan menurur kategori fiskal (anggaran).
Rendahnya hasil program kemiskinan pemerintah disebabkan antara lain : kebocoran dana, salah sasaran dan kekeliruan konseptual.

BAB IV

NEOLIBERALISME SEBAGAI BENTUK MUTAKHIR KAPITALISME

Pada bab pertama telah diisyaratkan pendapat penulis bahwa krisis ekonomi 1997 dan masih buruknya kinerja perekonomian Indonesia hingga kini pada dasarnya disebabkan oleh karena integrasinya yang semakin erat pada tatanan kapitalisme internasional. Sebab-sebab lain dapat dianggap bersifat sekunder atau sekadar memperparah keadaan.

Terkait erat dengan pandangan itu, maka bukan kebetulan jika soal mekanisme pasar telah disinggung berulang kali (secara langsung ataupun tidak) dalam pembahasan berbagai aspek perekonomian Indonesia. Mekanisme pasar itu sendiri adalah salah satu komponen utama dari tatanan kapitalisme.

Sebelum membahas lebih jauh mengenai soal keterkaitan perekonomian Indonesia pada tatanan kapitalisme internasional, kita perlu mengenali dahulu beberapa konsep umum dan dimensi kesejarahannya yang mendunia. Oleh karena alasan teknis, pembicaraan kita akan lebih terfokus kepada dimensi ekonomi dari kapitalisme, serta perkembangannya yang lebih mutakhir saja. Sejarah dan dimensi lainnya yang lebih kompleks hanya dibicarakan secara singkat.

A. Kapitalisme Sebagai Tatanan Perekonomian Dunia yang Dominan

Ada banyak definisi atau pengertian yang biasa diberikan pada istilah kapitalisme. Mulai dari yang sederhana, sampai dengan yang

rumit. Beragam makna tersebut pada dasarnya mencerminkan banyaknya sudut pandang (*angle*) atau penekanan (fokus) terhadap berbagai aspek dari kapitalisme. Selain soal fokus, ragam arti disebabkan oleh perbedaan dari fakta atau realita yang dikemukakan karena memiliki kurun waktu berlainan (ada faktor historis). Sebagiannya lagi disebabkan soal kewilayahan (geografis) yang memberi kontribusi pada keragaman arti.

Jika dicermati, maka aneka ragam definisi kapitalisme tampak memberi isyarat tentang suatu fakta penting selama lebih dari dua abad terakhir. Kapitalisme telah tumbuh dan berkembang, serta berdampak menyeluruh (*perpasive*) atas seluruh kehidupan manusia. Hampir tidak ada wilayah geografis dan dimensi kehidupan manusia yang lepas dari pengaruh kapitalisme.

1. Perspektif dalam Memahami Kapitalisme

Memperhatikan akhiran isme pada istilahnya, maka tidak terlampau salah jika diartikan sebagai suatu faham, bahkan semacam keyakinan. Kapitalisme terdiri dari kumpulan gagasan, yang kemudian mencapai bentuk ideologi. Ideologi dalam arti ide-ide besar yang terstruktur secara konsisten (sistematis) untuk hal-hal yang dianggap pokok bagi kehidupan manusia, terutama berkenaan dengan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ideologi dimaksud juga dapat dianggap sebagai penglihatan ke depan (visi) yang komprehensif, atau sebagai cara memandang segala sesuatu.

Sudut pandang melihat kapitalisme sebagai ide sistematis ini relevan bagi upaya mengidentifikasi gagasan dasarnya sebagai awal dari pemahaman secara umum. Sering pula disinggung soal siapa saja tokoh penggagas ide-ide itu, serta perbandingannya dengan ideologi lain. Bagaimanapun, penekanannya adalah pada gagasan besar yang menghasilkan fakta, atau ide-ide dibalik fakta.

Bias yang mungkin terjadi dalam perspektif ini, seolah diperlukan keyakinan atau kepercayaan dari banyak orang agar dapat menjadi penganut suatu ideologi. Bahkan ada yang mengira diperlukan pernyataan konstitusi sebagai cirinya. Penalaran sederhananya, bukankah terlebih dahulu perlu difahami, diyakini, ditetapkan secara legal atau konstitusional, agar menjadi ideologi bagi suatu negara. Padahal, penalaran demikian tidak sepenuhnya berlaku untuk konteks kapitalisme

Bias lainnya adalah penempatan ide dengan "porsi" yang berlebihan dalam memahami realita. Sebagaimana yang selalu menjadi perdebatan hingga kini, maka akan ada persoalan dengan apakah ide yang pada hakikatnya membuat perubahan, termasuk mengubah materi. Atau sebaliknya, materi dengan "mekanisme dan hukum" nya sendiri yang mempengaruhi ide-ide. Apakah gagasan-gagasan yang mendorong manusia untuk berbuat ataukah berbagai keadaan material (nafsu jasmaniah, kepentingan, cara-cara produksi, dan sebagainya) yang mendorong manusia melakukan sesuatu. Perbedaan ini akan sangat besar pengaruhnya pada analisis tentang perkembangan kapitalisme.

Sudut pandang yang relatif berjauhan dari menyoroti kapitalisme sebagai ide, adalah dengan melihat kapitalisme sebagai fakta sosial ekonomi. Kapitalisme diidentifikasi sebagai struktur dan suprastruktur masyarakat, khususnya berkenaan dengan masalah ekonomi. Masalah ekonomi yang dimaksud adalah cara produksi (apa dan bagaimana), pola konsumsi (dipergunakan untuk apa saja), serta bagaimana distribusi (siapa saja yang mendapatkan dan dalam porsi seberapa) dari barang-barang dan jasa-jasa. Kapitalisme diberi pengertian atas cara-cara dasarnya memecahkan masalah tersebut.

Kelemahan dari perspektif ini pada dasarnya sama dengan yang sebelumnya, hanya dalam arah yang berkebalikan. Kenyataan yang

bersifat materi dengan "mekanisme dan hukum" nya sendiri dipastikan sebagai penghasil ide-ide. Yang diakui telah mendorong manusia melakukan sesuatu hanyalah berbagai keadaan material seperti : nafsu jasmaniah, kepentingan, cara-cara produksi, dan sebagainya. Pandangan utamanya akan terlampau membenarkan tesis bahwa "bukan kesadaran yang menentukan kehidupan tapi, kehidupan yang menentukan kesadaran".

Untuk mengurangi kelemahan yang melekat pada kedua perspektif ekstrim itu, kita akan memakai keduanya secara saling melengkapi. Pemahaman kita terhadap kapitalisme pertama-tama adalah dengan mencermati berbagai pengertian yang banyak diterima, sembari melihat relasinya dalam konteks historis. Kemudian dicermati bagian apa saja dari masing-masing pengertian tersebut yang tidak mengalami perubahan secara berarti pada tunjukkan realita di berbagai kurun waktu dan atau wilayah geografis yang berbeda. Dari formulasi atas pencermatan itu, akan bisa ditarik kesimpulan tentang pandangan-pandangan dasarnya, jika memahami kapitalisme sebagai gugus ide sistematis. Dari hal itu dapat pula diidentifikasi dasar-dasar dari struktur sosial ekonominya, jika lebih melihatnya sebagai suatu tatanan (fakta) ekonomi dan politik.

2. Perkembangan Ide dan Tatanan Kapitalisme

Ada beberapa ide pokok yang dianggap menjadi gagasan terpenting dan paling mendasar dalam kapitalisme dewasa ini. *Pertama*, diakuinya hak milik perorangan secara luas, bahkan hampir tanpa batas. *Kedua*, diakui adanya motif ekonomi, mengejar keuntungan secara maksimal, pada semua individu. *Ketiga*, adanya kebebasan untuk berkompetisi antar individu, dalam rangka peningkatan status sosial ekonomi masing-masing. *Keempat*, adanya mekanisme pasar yang mengatur persaingan dan kebebasan tersebut.

Ide-ide itu sendiri mengalami sejarah dan proses pertumbuhan yang cukup panjang, serta memiliki berbagai variasi dalam masing-masing rinciannya. Sebagian ide memiliki asal usul dalam pikiran filosofis lama, sebagian lainnya justeru berkembang di kalangan praktisi, khususnya diantara para pedagang.

Sebagian besar pertumbuhan ide tersebut dapat ditelusuri dua abad ke belakangnya, mulai dari awal abad 16. Bahkan, kebanyakan pandangan menghubungan kapitalisme dengan ide-ide masa awal pencerahan Eropa. Yang banyak dikemukakan adalah pemikiran Individualisme, Humanisme, Protestanisme, Liberalisme dan Pragmatisme. Pada kurun waktu belakangan, istilah liberalisme lebih sering dipakai untuk mewakili sebagian besar ide-ide yang tumbuh subur pada abad 17 dan 18 di Eropa.

Seperti yang dikatakan Karl Popper bahwa asas liberalisme menuntut agar pembatasan-pembatasan terhadap kebebasan individu yang tak terhindari dengan adanya pergaulan sosial sedapat mungkin dikurangi. Salah satu landasannya yang cukup 'operasional' dalam kaitannya dengan kehidupan bernegara adalah rumusan John Locke yang mengatakan bahwa manusia adalah miliknya sendiri. Negara didasari pada suatu perjanjian yang dijalani manusia dalam rangka melindungi hak-hak mereka atas kebebasan, hidup dan milik. Pikiran-pikiran John Locke lah yang banyak dianggap dikembangkan lebih lanjut oleh Montesquieu, Immanuel Kant, Thomas Jefferson, John Stuart Mill dan banyak tokoh lainnya.

Adapun sebagai rangkaian ide utuh yang mencakup setidaknya keempat gagasan dasar yang disebut di atas, maka Adam Smith dianggap yang pertama kali paling komprehensif mengutarakannya melalui buku *An Inquiry into the Nature and Cause of the Wealth of Nations* (1776). Sumbangan terbesar dari Adam Smith, selain

mengkompilasinya, adalah menegaskan apa yang dimaksud dengan mekanisme pasar. Dia menyebut adanya *the invisible hand* yang akan mengatur alokasi sumber daya secara efisien jika kebebasan individu dijamin dalam aktivitas ekonominya.

Sebagai sesuatu yang "hidup", kapitalisme justeru lebih tampak pada kaum pedagang dan industrialis pada abad 17-18. Mereka lah yang mempraktekkan nilai-nilai kapitalisme, sekalipun tidak dirumuskan sebagai suatu doktrin yang ketat atau sebagai suatu wacana ilmiah. Mereka pula yang memperjuangkannya menjadi cara hidup yang kemudian berangsur-angsur diterima oleh masyarakat luas. Pengertian memperjuangkan di sini tidak bersifat sloganistik, melainkan secara nyata, berupa: upaya agar hak milik pribadi semakin luas diterima; persaingan bebas diperkenankan secara adil, dimana negara bertindak menjaga aturan mainnya serta menjaga ketertiban dan keamanan; serta membentuk "harga-harga" atas semua barang dan jasa.

Pada fase itu pula, kapitalisme sebagai ide mulai mengambil "bentuk" yang lebih nyata dan kuat dalam kehidupan masyarakat. Secara bertahap, berbagai institusi sosial politik menjadi amat terpengaruh, bahkan berhasil dikendalikan. Salah satunya adalah bentuk negara beserta tatacara pengelolaannya. Para pemilik modal besar (sekalipun bukan dari kaum bangsawan terkemuka) mulai bisa secara langsung mempengaruhi pengambilan keputusan politik, tanpa harus selalu melakukan suap kepada penguasa.

Puncaknya adalah pada pertengahan abad 19, ketika Marx memberi nama semua fenomena tersebut, ide dan fakta sosial ekonomi, sebagai kapitalisme. Adam Smith sendiri banyak menggunakan istilah *merchant-society* (masyarakat dagang), sedangkan Hegel menyebutnya *civil-society* (masyarakat sipil). Segala sesuatunya sudah sangat terlihat berbeda dari fase-fase kehidupan masyarakat

sebelumnya. Semua pemikir cerdas telah menyadarinya, namun Marx yang paling mampu mengidentifikasikan dengan jelas dan lugas.

Sekadar ilustrasi, kita bisa membayangkan era dimana dirasakan adanya dekonstruksi dan hancurnya sistem masyarakat feodal. Pada saat bersamaan dan pada waktu berikutnya terlihat beberapa fenomena seperti: meluasnya pertukaran dan pemakaian uang; pertumbuhan sektor keuangan; perkembangan teknik produksi yang baru, yang bahkan mampu menciptakan jenis-jenis komoditi baru pula; adanya hubungan produksi yang baru, antara lain ditandai dengan besarnya jumlah buruh upahan; tumbuhnya sekelompok orang kaya yang berhasrat dan memang tebukti menjadi semakin kaya; terjadinya perubahan dalam kekuatan-kekuatan yang menentukan dinamika politik kenegaraan, termasuk semakin kuatnya negara-negara nasional; dan lain sebagainya.

Marx sendiri menyoroti kapitalisme dari berbagai sudut pandang. Dia tak begitu tertarik dengan Kapitalisme sebagai ide. Bahkan, dia cenderung mengatakan bahwa ide adalah sesuatu yang semu, tidak nyata. Ide hanya semacam bayangan atau derivasi dari fakta, khususnya fakta sosial ekonomi. Dengan sendirinya, kapitalisme lebih dipahami sebagai suatu struktur sosial yang dinamis. Tepatnya sebagai cara berproduksi (*mode of production*), yang berbeda dari masyarakat sebelumnya, dan akan berubah di kemudian hari. Konsisten dengan itu, kapitalisme dapat pula dilihat sebagai formasi sosial (*social formation*) dengan ciri tertentu. Bisa dikatakan bahwa formasi sosial adalah penyebutan untuk hubungan produksi (relasi sosial yang menopang cara berproduksi) dalam arti yang lebih kompleks dan menyeluruh.

Ada baiknya kita mengetahui rumusan dari Howard dan King, sebagai salah satu tafsiran mengenai definisi Marx tentang kapital-

isme. Menurut mereka, Marx mengatakan, kapitalisme didasarkan pada empat ciri utama. *Pertama,* kapitalisme dicirikan oleh produksi komoditi (*production of commodities*). Produksi komoditi bermakna sebuah sistem dimana aktivitas ekonomi dilaksanakan oleh agen-agen yang independen namun dikoordinasikan oleh pasar pertukaran. Di masa pra-kapitalis aktivitas komersial memang telah ada namun tidak dominan, dan baru bersifat dominan pada kapitalisme. *Kedua*, adanya kerja-upahan (*wage-labour*). Tenaga kerja manusia berubah menjadi komoditi, bersamaan dengan kemunculan sistem kerja-upahan, dimana buruh bebas menjual tenaga kerja yang dimilikinya. *Ketiga,* kehendak untuk menumpuk kekayaan tanpa batas (*acquisitiveness*). Motivasi dan tujuan utama seorang kapitalis adalah akumulasi kekayaan, bukannya pada bentuk-bentuk tertentu dari kekayaan seperti tanah atau yang lainnya. *Keempat*, kapitalisme dicirikan oleh organisasi yang rasional. Organisasi semacam itu akan memungkinkan tujuan kapitalis dapat terwujud secara penuh. Akan terus ada pencarian dan pengadopsian alat-alat produksi yang terbaik. Sebagai contoh, salah satu organisasi rasional yang paling dimanfaatkan adalah Negara.

Terlepas (jika kita tidak setuju sepenuhnya) dari pandangan Marx, kita memang dapat memberi arti Kapitalisme sejak abad ke 19 sebagai suatu formasi sosial. Formasi sosial yang dimaksud meliputi struktur sosial atau susunan masyarakat, mekanisme produksi, serta kinerja (performa) ekonomi yang utama. Secara singkat, kapitalisme dapat didefinisikan sebagai tatanan sosial kemasyarakatan yang didominasi oleh para pemilik modal, dimana mekanisme harga (pasar) menjadi cara pemecahan masalah yang utama dalam menentukan produksi, konsumsi dan distribusi.

Tambahan ciri lain pada definisi tersebut adalah terjadinya penghisapan surplus ekonomi (nilai tambah dari perkembangan

produksi) secara terus menerus oleh kaum kapitalis (pemilik modal) atas yang lainnya, terutama atas kaum buruh. Ciri ini berkembang, dimana penghisapan surplus ekonomi mengambil berbagai bentuk, tidak lagi sekadar atas tenaga kerja. Dimulai sejak era Kolonialisme atas banyak negara, surplus ekonomi juga diambil dari berbagai wilayah di belahan dunia, atas kekayaan alamnya dan juga atas para petani. Bentuk hubungan produksi yang utama dalam kolonialisme adalah penyerahan (termasuk perdagangan) paksa, tanam paksa, dan kerja paksa.

Variasi yang agak unik terjadi sejak pertengahan abad 20, setelah hampir seluruh negara menyatakan diri merdeka dari penjajahan atau kolonialisme. Telah lahir dan tumbuh kaum kapitalis domestik (mereka yang tergolong memiliki modal besar untuk ukuran domestik), yang berperan sebagai antek atau kaki tangan kaum kapitalis negara-negara kaya. Kaum kapitalis domestik umumnya adalah konco (kroni) para penguasa. Bahkan banyak dari pejabat atau mantan pejabat, sipil dan militer, yang berasal atau kemudian menjadi pengusaha (kadang dijalankan dalam waktu bersamaan). Kebanyakan industri di NSB dikembangkan untuk menjadi bagian dari proses produksi internasional. Kerjasama antar mereka juga cukup mampu mengatasi kemungkinan berkembangnya semangat anti asing di masing-masing NSB. Fenomena ini tetap bertahan sampai dengan sekarang, sekalipun kadang terjadi konflik mengenai soal besarnya pembagian surplus.

Selain itu, seperti yang dikatakan Mansour Fakih (2004), berakhimya era kolonialisme, dunia memasuki era 'neokolonialisme,' dimana modus dominasi dan penjajahan tidak lagi fisik dan secara langsung melainkan melalui penjajahan teori dan ideologi. Fase kedua ini dikenal pula sebagai era *developmentalism*. Dominasi negara-negara bekas penjajah terhadap bekas koloni mereka tetap

dilanggengkan melalui kontrol terhadap teori dan proses perubahan sosial. Teori pembangunan menjadi bagian dari media dominasi, karena teori tersebut direkayasa untuk menjadi paradigma dominan untuk perubahan sosial Dunia Ketiga oleh negara Utara. Dengan kata lain, pada fase kedua ini kolonialisasi tidak terjadi secara fisik, melainkan melalui hegemoni yakni dominasi cara pandang dan ideologi serta *discourse* yang dominan melalui produksi pengetahuan. Pembangunan memainkan peran penting dalam fase kedua ini, yang akhimya nanti juga mengalami krisis.

Variasi perkembangan yang lebih mendasar adalah mengenai peranan lembaga-lembaga internasional sebagai alat kaum kapitalis. Sebelum abad 20, alat utama kaum kapitalis adalah negara nasional (*nation state*), selain korporasi (perusahaan) mereka sendiri. Berikutnya, korporasi mereka tumbuh pesat dengan surplus ekonomi yang amat besar, sehingga menjadi perusahaan multinasional (MNC). Lembaga-lembaga internasional, yang lebih bersifat kemanusiaan, seperti PBB, dimanfaatkan sedemikian rupa. Setengah abad berikutnya adalah pertumbuhan bagi lembaga-lembaga pembangunan internasional yang “dikemas” sebagai sarana untuk membantu semua negara (Bank Dunia, IMF, ADB, dan sebagainya). Ada pula forum-forum internasional yang bersifat semi kelembagaan yang mampu melakukan “tekanan” agar *best practices* atau tatacara bertransaksi (barang, jasa, dan keuangan) tertentu bisa diselenggarakan, diantaranya adalah WTO dan BIS. Dan dalam dua dasawarsa terakhir, tanpa sungkan, diproklamirkan bahwa lembaga keuangan komersial dengan pasar uang dan pasar modal yang mengglobal, sebagai institusi terpenting dari perekonomian modern.

Pandangan Dos Santos tentang hubungan antara negara-negara kaya di pusat dengan negara-negara miskin di pinggiran, yang dikemukakan pada pertengahan tahun 70-an masih relevan untuk di

simak. Dos Santos mengklasifikasikannya ke dalam tiga jenis, yaitu: ketergantungan kolonial (*colonial dependence*), ketergantungan industri keuangan (*industrial-financial dependence*), dan ketergantungan teknologi industri (*technological-industrial dependence*). Masing-masing jenis ketergantungan terkait dengan sejarah pertumbuhan kapitalis di pusatnya, serta sejarah negara-negara terkebelakang itu sendiri (Sritua Arief dan Adi Sasono, 1984 dan Arief Budiman, 1996). Secara cermat, Dos Santos menguraikan tentang faktor luar dan faktor dalam dalam perkembangan ekonomi kapitalis di negara-negara pinggiran, yang mengakibatkan terjadinya bentuk khusus yang disebutnya sebagai kapitalisme yang tergantung (*dependent capitalism*). Ketergantungan didefinisikannya sebagai suatu keadaan yang mengakibatkan aktivitas pengelolaan dan upaya-upaya menciptakan kemajuan perekonomian dari sekelompok negara tertentu didikte dan diatur oleh negara-negara lainnya (Todaro, 2002).

Buku ini berpendapat bahwa pandangan dasar Dos Santos tersebut masih berlaku saat ini. Hanya saja, bentuk dan jenis ketergantungan yang terjadi menjadi semakin kompleks. Sebagai contoh, ketergantungan industri keuangan yang lebih kompleks ditandai oleh arus modal yang lebih cepat (sering berjangka pendek), dan arahnya bisa bolak-balik antara negara-negara pusat dan pinggiran. Begitu pula dengan ketergantungan teknologi industri yang lebih sulit diidentifikasi mengingat penyebaran pabrikan dan lisensi dari teknologi yang dipakai.

Salah satu kelemahan pandangan Dos Santos jika diterapkan pada kondisi yang lebih mutakhir adalah penekanannya pada istilah negara-negara pusat, yang terasa berlebih dan sebagian sudah tidak relevan saat ini. Kompleksitas transaksi dan hubungan ekonomi mutakhir lebih mungkin difahami dengan melihat korporasi sebagai

alat utama para pemodal dibandingkan institusi negara. Sebetulnya, analisis Dos Santos pun telah mengidentifikasi hal ini, namun agak tersamarkan oleh peran negara. Hal tersebut bisa difahami karena tahap perkembangan Kapitalisme yang diamati memang masih demikian, dan korporasi cenderung memiliki "kebangsaan" yang jelas. Sementara pada saat ini, korporasi multinasional memang benar-benar antar bangsa jika dilihat dari banyak aspeknya.

Kembali kepada soal perkembangan ide-ide. Telah tergambarkan bahwa gagasan-gagasan awal dari yang nantinya disebut kapitalisme, berasal dan tumbuh dari berbagai kalangan berbeda, yang kadang tidak saling berhubungan secara langsung. Mulai dari filsuf, akademisi, pedagang, politisi, sampai dengan seniman. Dapat dikatakan bahwa sejak pertengahan abad ke 19, kapitalisme telah memiliki bentuk yang utuh, sebagai ideologi, sistem ekonomi, dan yang terpenting sebagai formasi sosial. Sejak saat itu, pemikiran dalam kapitalisme sendiri terus tumbuh, dan memiliki *varians* yang cukup banyak.

Varians ide atau pandangan dalam beberapa masalah pokok ekonomi adalah yang paling sering mendapat perhatian. Wajar saja, oleh karena yang menjadi fokus dari sudut pandang apa pun dalam kapitalisme berakar pada probem dasar ekonomi. Jadi bukan kebetulan, jika ilmu ekonomi dan ekonom, makin memiliki peran yang sentral. Perhatikan pula ketika ilmu ekonomi pembangunan menjadi amat populer beberapa dasawarsa lalu, kemudian kembali ke ilmu ekonomi makro dalam dua dasawarsa terakhir. Belakangan, ilmu dan ahli keuangan (semula hanya cabang ilmu ekonomi) yang mengambil alih posisi ilmu ekonomi pembangunan dan ilmu ekonomi makro. Sementara itu, ilmu dan ahli manajemen, khususnya bidang pemasaran, selalu menjadi penunjang penting dalam semua kurun waktu.

Perkembangan pemikiran para ahli ekonomi, keuangan dan manajemen tersebut kemudian membentuk semacam gugus atau rumpun pemikiran. Sering ada identifikasi mengenainya, kadang disebut sebagai aliran atau mazhab dalam kapitalisme. Taksonomi atas aliran tersebut biasa dikaitkan dengan dominasi idenya terhadap kebijakan-kebijakan ekonomi pokok (sering diindikasikan oleh jabatan publik atau profesinya), yang dilaksanakan oleh unsur-unsur utama dalam formasi sosial dari kapitalisme. Unsur dimaksud dapat berupa negara nasional, lembaga ekonomi dan keuangan internasional, serta korporasi multinasional.

Dalam konteks pemikiran, kebijakan, serta pelaku utama itulah kita dapat memahami secara lebih tepat tentang beberapa aliran dalam Kapitalisme. Aliran pemikiran dimaksud antara lain adalah: liberalisme klasik, *keynesianisme*, monetarisme, dan neoliberalisme. Beberapa varians yang lebih "teknis" sebetulnya juga dapat diidentifikasi, seperti: merkantilisme, aliran *rational expectation*, institusionalisme, faham *welfare state*, utilitarianisme, dan sebagainya. Namun sebagian dari kumpulan gagasan tersebut telah diakomodir oleh aliran lainnya, atau telah diabaikan begitu saja.

Dengan demikian, kita akan memahami neoliberalisme dalam kerangka perkembangan kapitalisme: sebagai ide-ide atau pemikiran; sebagai kebijakan-kebijakan yang dijalankan; sebagai realita ekonomi, yang merupakan hasil dan akibat; serta sebagai proses yang tengah terjadi. Aspek yang terakhir, sebagai proses, sangat penting dicermati karena neoliberalisme sendiri akan terus berkembang. Bisa hanya sekadar pematangan ide atau penyempurnaan pelaksanaan. Bisa jadi pula akan terjadi perubahan dominasi aliran dalam kapitalisme.

3. Ciri Utama Tatanan (Perekononomian) Kapitalisme

Sebelum kita menelusuri lebih lanjut ikhwal neoliberalisme ini, kita perlu menegaskan kembali tentang satu ciri mendasar dalam

kapitalisme di atas. Ciri itu adalah terjadinya pengalihan surplus ekonomi kepada kaum pemilik modal, secara terus menerus. Surplus ekonomi itu kemudian diakumulasikan dan harus "disalurkan" kembali agar mendapat surplus berikutnya, yang juga diupayakan agar terjadi secara berkesinambungan (*sustainable*). Surplus ekonomi itu setidaknya didapat dari rente ekonomi (bunga dan sewa) dan keuntungan usaha produksi. Bagi yang berpandangan radikal, surplus itu sebenarnya mengandung "bagian" yang bukan haknya kaum kapitalis, melainkan terutama haknya para buruh.

Surplus ekonomi pada awalnya, lebih banyak didapat dari upaya produksi dan perdagangan domestik. Kemudian tumbuh menjadi bersifat internasional, baik dari sisi pasaran, maupun pasokan barang atau bahan baku. Belakangan, surplus lebih banyak diperoleh dari upaya yang tidak bersifat produktif secara langsung, melainkan melalui sektor keuangan. Ditunjang pula dengan berbagai institusi dan mekanisme perdagangan dan keuangan internasional, yang memungkinkan perolehan rente ekonomi (*rent seeking*), tanpa harus bersusah payah.

Dengan menelusuri mekanisme dasar dari perolehan surplus ekonomi itu, kita bisa mengerti tahap-tahap perkembangan kapitalisme, secara internasional. Masa merkantilisme (abad 16-17), dimana yang diandalkan adalah suplus dari perdagangan barang, baik yang bersifat domestik ataupun yang tela bersifat internasional. Masa kolonialisme (abad 18-20), dimana selain surplus perdagangan juga dapat diperoleh surplus akibat penyerahan (perdagangan) paksa, tanam paksa, kerja paksa, atau pengurasan SDA tanpa harus memberi konsesi. Kolonialisme, dilihat dari sisi teknisnya, dapat juga disebut sebagai perdagangan yang dipaksakan. Masa pasca kemerdekaan (1950-1970an), ditandai dengan surplus dari perdagangan internasional yang telah disempurnakan; diantaranya melalui

"manipulasi" nilai tukar perdagangan, serta investasi langsung (PMA). Masa sekarang, yang sudah berlangsung tiga dasawarsa, dengan surplus dari sektor keuangan; melalui transaksi modal dam transaksi moneter. Tentu saja mekanisme perdagangan barang yang menguntungkan belum ditinggalkan.

Penelusuran akan mekanisme eksploitasi tersebut juga dapat memahamkan kita akan pertumbuhan lembaga atau institusi penunjang kapitalisme. Negara-negara nasional (*nation state*), khususnya negara kaya seperti Amerika dan Inggris, tetap berperan dalam semua kurun. Korporasi raksasa yang bersifat multinasional (MNC, seperti perusahaan minyak raksasa) mulai tumbuh pada akhir abad 19, menggurita pada pertengahan abad 20, sampai dengan saat ini. Korporasi raksasa di sektor keuangan (Bank, perusahaan reksa dana, dsb) menggejala sejak pertengahan abad 20, dan sangat dominan pada saat ini. Beriringan dengan itu, secara internasional telah tumbuh berbagai pasar komoditi (bersifat amat spesifik seperti: minyak, emas, kopi, tembakau, gula, dsb); pasar uang (berbagai bentuk); dan pasar modal (seperti bursa saham). Dan jangan lupa yang ikut tumbuh pula adalah Bank pemberi utang resmi (Bank Dunia, ADB, dsb); lembaga keuangan internasional (terutama IMF); forum kerjasama ekonomi internasional (seperti WTO); forum perbankan internasional (seperti BIS); dan sebagainya.

Dan hanya jika dikaitkan dengan konteks tersebut, segala aliran pemikiran dalam kapitalisme dapat dikenali. Termasuk pula timbul tenggelamnya beberapa ide dasar dalam masing-masing aliran.

Sebagai contoh adalah soal naik turunnya porsi peran negara yang disarankan dalam pengelolaan perekonomian nasional. Perspektif buku ini menolak pandangan (biasanya oleh para ekonom *mainstreams*) yang menyatakan bahwa sudah sejak lama tidak ada lagi perbedaan antara kapitalisme dan sosialisme, meng-

ingat bahwa semua negara berperan penting dalam kehidupan ekonominya masing-maing. Semua perekonomian dianggap berfaham ekonomi campuran (*mixed economy*). Pandangan semacam itu patut dicurigai karena menyembunyikan fakta adanya formasi sosial yang secara nyata didominasi oleh kaum kapitalis, sehingga lebih pantas disebut dengan kapitalisme. Belakangan, peran negara bahkan ingin diminimalkan secara terang-terangan dalam konsep neoliberalisme.

Masalahnya dapat disederhanakan menjadi soal bagaimana para kaum kapitalis bisa mengamankan modal, mendapatkan surplus ekonomi, mengakumulasikannya, dan berupaya tumbuh terus menerus, tanpa batas. Tentu saja mereka cukup "berhati-hati" agar semua berlangsung dengan tidak "menghancurkan" formasi sosial yang sudah terbentuk lebih dari satu abad. Tidak semua surplus ekonomi mereka ambil dan nikmati, dimana sebagiannya harus dibelanjakan untuk jaminan bagi keberlangsungan sistem, serta bertahannya formasi sosial yang ada. Tidak mengherankan jika wajah kemanusiaan juga memperoleh perhatian besar dalam kapitalisme. Perlu ditegaskan bahwa memang benar telah terjadi kemajuan material, produksi dan konsumsi barang dan jasa, yang nyata. Yang dipersoalkan adalah adanya sebagian umat manusia, cukup banyak, yang sama sekali tidak mengalami kemajuan dalam beberapa abad dominasi kapitalisme. Sebagian besar lainnya hanya menikmati sangat sedikit bagian dari kemajuan tersebut. Padahal semua mereka, secara langsung terlibat atau dipaksa terlibat dalam proses produksi. Secara tidak langsung, dengan berbagai cara, hak-hak mereka atas kekayaan alam (SDA) negerinya diambil pula.

Agar mendapatkan pemahaman yang lebih baik mengenai kapitalisme dewasa ini, ada baiknya kita menyimak identifikasi dari James Petras dan Henry Veltmeyer (2002) mengenai struktur kunci

dalam sistem kapitalisme. Mereka menyebut lima hal untuk menggambarkan kapitalisme untuk kurun waktu sejak akhir abad 19 sampai dengan akhir tahun 1960-an. *Pertama*, konsentrasi dan sentralisasi modal yang berlangsung pada dekade-dekade akhir abad 19, dalam konteks krisis sistemik pada akhir tahun 1870-an, mengakibatkan berkolaborasinya industri besar dan bentuk-bentuk pembiayaan modal, tumbuhnya berbagai monopoli perusahaan, pembagian teritorial dunia menjadi koloni-koloni, ekspor modal, dan perluasan pasar ke seluruh dunia berdasarkan pembagian kerja antara negara-negara yang khusus memproduksi barang-barang manufaktur dan negara-negara yang berorientasi pada komoditi dan bahan-bahan mentah.

Kedua, pengadopsian model Fordist atas akumulasi dan mode regulasi menghasilkan sebuah sistem produksi massal dan manajemen buruh secara ilmiah dalam kegiatan produksi pada berbagai formasi negara bangsa (*nation-state*).

Ketiga, adanya sejumlah reformasi sosial ekonomi (di bawah tekanan serikat buruh dan partai kiri) yang menciptakan kondisi-kondisi politik bagi keseimbangan modal-buruh berdasarkan produktivitas buruh, redistribusi sosial pendapatan yang diperoleh dari pasar, dan legitimasi sebuah negara kapitalis dengan program-program sosialnya (kesejahteraan, kesehatan dan pendidikan) dan jaminan penghapusan pengangguran.

Keempat, dalam konteks pembagian dunia menjadi Timur-Barat pasca Perang Dunia II, yakni hegemoni Amerika Serikat dalam sistem perekonomian dunia, proses dekolonisasi dan kesepakatan Bretton Woods untuk membentuk tatanan ekonomi dunia yang liberal menciptakan sebuah kerangka bagi angka pertumbuhan ekonomi dan perkembangan kapitalisme yang cepat secara terus menerus selama dua puluh lima sampai tiga puluh tahun. Dengan kerangka ini pula,

banyak negara sedang berkembang digiring ke dalam proses pembangunan, yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi dan kemajuan-kemajuan dalam pembangunan sosial yang tinggi.

Kelima, negara dalam banyak contoh dikonversi menjadi agen utama bagi pembangunan nasional yang mengimplementasikan model ekonomi yang bersendikan nasionalisme, industrialisasi dan modernisasi, proteksi terhadap industri domestik dan penguatan serta perluasan pasar domestik untuk menyatukan kelas pekerja dan produsen-produsen langsung.

Kotak 4.1 Ringkasan perkembangan Kapitalisme

Periode	Sumber surplus yang utama	Instrumen yang utama
Abad 16-17	Perdagangan dalam dan luar negeri	Perusahan swasta, negara
Abad 18-20	Perdagangan, kolonialisme (tanam paksa, kerja paksa, eksplorasi secara paksa,dll)	Kongsi dagang, negara
1940an-1970an	Perdagangan internasional, PMA, dan Utang Luar Negeri	MNC, negara, lembaga kreditur internasional, pemerintah, kapitaliskroni
1980an-sekarang	Perdagangan bebas, transaksimodal, transaksi keuangan	Lembaga keuangan komersial IMF, WTO, BIS, pasar uang dan modal

Catatan: Periode ketiga dan keempat berimpit; sebagian besar sumber perolehan surplus dan instrumen periode ketiga masih sangat penting, namun sumber dan instrumen khusus yang tercantum, tumbuh lebih pesat.

B. Neoliberalisme Sebagai Bentuk Mutakhir dari Kapitalisme

Neoliberalisme sebagai gagasan sudah dikenal sejak tahun 1930-an. Sebagai bagian dari perkembangan pemikiran ekonomi kapitalisme, konsep ini adalah kelanjutan dari konsep liberalisme. Seperti

yang telah diutarakan di atas, kapitalisme itu sendiri lebih kita definisikan sebagai formasi sosial. Liberalisme klasik, neoliberalisme, Keynesian dan sebagainya adalah konsep tentang mekanisme dalam formasi tersebut, khususnya yang berkenaan dengan pokok-pokok kebijakan ekonomi.

Perbedaan diantara *varians* kapitalisme itu antara lain adalah: tentang apa yang mestinya dilakukan atau tidak dilakukan oleh negara; seberapa besar "porsi" bagi mekanisme pasar; seberapa jauh kebebasan individu untuk kepemilikan dan persaingan perlu "dibatasi", dan seterusnya.

Sedangkan kesamaannya yang utama adalah pada kesepakatan akan kapitalisme sebagai formasi sosial; pengakuan akan kepemilikan pribadi dan kebebasan berusaha; serta mekanisme pasar sebagai "cara utama" memecahkan masalah ekonomi.

1. Perkembangan Neoliberalisme

Ada tiga ide dasar dalam liberalisme (klasik) sebagai sistem atau tatanan ekonomi, yaitu: (1) pengembangan kebebasan individu untuk bersaing secara bebas-sempurna di pasar; (2) diakuinya kepemilikan pribadi terhadap faktor-faktor produksi; dan (3) pembentukan harga barang-barang melalui mekanisme pasar yang sepenuhnya bebas.

Gagasan pokok neoliberalisme dapat dipahami sebagai penyempurnaan ide dasar dari liberalisme klasik tersebut. Pemikir yang sering dianggap sebagai penggagas neoliberalisme (sebagai ide-ide sistematis) adalah Alexander Rustow, yang kemudian disempurnakan oleh para ekonom mazhab Chicago dan Mazhab Freiburger. Perbedaan yang paling mendasarnya dengan liberalisme klasik adalah pada ide tentang pembentukan harga pasar yang ternyata tidak bersifat alami, melainkan memerlukan campur tangan negara. Namun, penertiban pasar yang dilakukan negara itu adalah

melalui penerbitan peraturan perundang-undangan. Perlu dicatat bahwa maksudnya adalah agar mekanisme pasar bisa segera terbentuk dan operasional, tidak terintangi oleh faktor-faktor kelembagaan (seperti pranata sosial).

Berkaitan dengan penertiban pasar ini, ada beberapa gagasan pokok tentang peranan regulasi negara dan apa yang dapat dilakukan oleh negara. Yang terutama adalah: (1) pengaturan persaingan usaha untuk mencegah monopoli dan kartel; (2) pengaturan pemungutan pajak untuk mendorong investasi dan pembagian pendapatan; (3) pengaturan ketenagakerjaan untuk menghindari terjadinya eksploitasi; dan (4) pengaturan sistem pengupahan, khususnya untuk menetapkan jumlah upah minimum (Baswir, 2006).

Gagasan neoliberalisme yang awal ini kemudian agak "tenggelam", karena *varians* yang lebih dominan sejak usai PD II sampai dengan era tahun 70-an adalah yang berasal dari Keynes dan Keynesian, semacam konsep negara kesejahteraan. Perbedaan paling pokoknya adalah mengenai "dosis" peran negara, yang lebih besar pada konsep Keynesian. Peran negara tidak sekadar penertiban agar mekanisme pasar bisa beroperasi dengan baik melalui regulasi. Melainkan memang ada intervensi, dimana negara (pemerintah) menjadi pelaku ekonomi (sebagai produsen dan konsumen) yang amat menentukan keadaan pasar.

Kondisi perekonomian Eropa Barat ketika itu memang tengah membutuhkan "dorongan" negara agar memulihkan infrastruktur yang hancur akibat perang, dan akan lebih efektif jika negara campur tangan secara aktif. Sementara itu, di negara-negara yang baru merdeka, para pemilik modal internasional lebih suka berurusan dengan kaum elit (diktator atau oligarki) yang menguasai negara, seperti yang terjadi dalam kasus Indonesia.

Mulai awal tahun 80-an, gagasan neoliberal kembali ke permukaan, dimana Reagan dan Thatcher adalah pemimpin negara adi-

daya yang menjadi ujung tombak kebangkitan *varians* pemikiran kapitalisme jenis ini. Perkembangan perekonomian di Amerika Utara dan Eropa Barat membutuhkan taktik dan teknik baru (seperti pengurangan pajak, pelonggaran aturan tertentu, kemudahan mobilitas modal, dsb). Gagasan neoliberal kemudian menjadi dominan sejak pertengahan 90-an, termasuk di negara-negara sedang berkembang (NSB). Di NSB, sebagian besarnya, menjadi dominan karena pemaksaan atau "rekayasa" lewat ujung tombak kaum neoliberal lainnya, yaitu IMF.

Salah satu ide terpentingnya, yakni pengurangan peran negara dalam perekonomian, mendapat momentum penerapan di negara industri dan di negara terbelakang. Kinerja perekonomian yang memburuk di berbagai negara (secara bersamaan maupun dengan sedikit perbedaan kurun waktu) dianggap disebabkan oleh kegagalan pemerintah (*government failures*). Yang disoroti di negara industri adalah soal membengkaknya pengeluaran pemerintah yang mengakibatkan defisit berkepanjangan, serta persoalan derivatifnya seperti: inefisiensi birokrasi dan efek kontraksi bagi investasi swasta (*crowding out*). Sedangkan di negara berkembang, soalnya diperparah oleh berbagai krisis yang dialami, seperti : krisis utang, krisis moneter, krisis neraca pembayaran internasional, dan lain sebagainya.

Khusus untuk kondisi perekonomian negara-negara berkembang, yang sebagian besarnya sempat mengalami krisis (meskipun berbeda skala dan kurun waktunya), neoliberalisme memperoleh momentum "sosialisasi" konsepnya. Pada awalnya, berbagai isi dari konsep itu agak tersamar dan disebarkan melalui berbagai forum dan program ekonomi internasional. Neoliberalisme juga lebih banyak "bersembunyi" dibalik tema globalisasi. Konsepnya menjadi dikenal publik luas secara lebih sistematis ketika diperkenalkan oleh John Williamson sebagai Konsensus Washington

(*Washington Consensus*) pada akhir tahun 1980-an. Yang dimaksud adalah kesamaan pandangan lembaga-lembaga yang bermarkas di Washington (IMF, World Bank, dan US Treasury Department) mengenai rekomendasi kebijakan bagi negara-negara berkembang yang dilanda krisis. Tentu saja rekomendasi itu merupakan "pemaksaan secara halus" karena lembaga-lembaga itu (dan yang berada di bawah pengaruhnya) memiliki kekuasaan atas banyak hal (seperti akses dana yang besar) yang dibutuhkan dalam mengatasi krisis.

Pada tahun-tahun kemudian, Wiliamson mengakui bahwa Konsensus Washington memang merupakan konsep berdasar neoliberalisme. Kita bahkan bisa menyamakan penyebutan keduanya hingga kurun waktu sampai dengan akhir 1990-an. Pada dekade berikutnya memang ada beberapa revisi dari kalangan ekonom neoliberal sendiri atas Konsensus Washington. Akan tetapi neoliberalisme tampak masih menjadi konsep utama yang dianut. Wacana globalisasi pun masih diandalkan sebagai sarana sosialisasi yang efektif.

Terlepas dari hal itu, keberhasilan gagasan neoliberal (terutama Konsensus Washington) mudah diterima secara luas sebagai sebuah dogma pembangunan ekonomi juga terletak pada kesederhanaannya, sebagaimana yang disinyalir Stiglizt (2002). Rekomendasi kebijakan yang diturunkan dari butir-butirnya bisa dikelola dengan menggunakan instrumen serta indikator perekonomian yang sederhana. Indikator seperti tingkat inflasi, pertumbuhan pasokan uang (*money supply*), tingkat suku bunga, defisit anggaran dan perdagangan bisa dijadikan dasar bagi seperangkat rekomendasi kebijakan perekonomian makro dalam waktu yang relatif singkat. Lebih jauh dikatakan Stiglitz bahwa keunggulan lain dari *Washington Consensus* dalam merekomendasikan kebijakan adalah fokusnya pada isu-isu prioritas utama ekonomi makro, kemampuan-

nya menciptakan kerangka yang mudah dipahami serta relatif bebas dari subjektivitas pengamatan individu dan memberikan batasan yang jelas dengan memusatkan informasinya semata pada prasyarat dasar pembangunan ekonomi.

Secara sederhana, *Keynesian* yang memberi porsi peran negara lebih besar, akan bertumpu pada kemampuan fiskal (keuangan) pemerintah. Untuk mendukung peran negara yang cukup besar dalam perekonomian, untuk membangun suatu negara kesejahteraan, pengeluaran atau belanja negara akan makin besar, yang berarti membutuhkan pendapatan yang makin besar pula. Di negara maju, pendapatan negara terutama sekali bersumber dari pajak. Sedangkan di negara yang belum maju, bersumber dari pendapatan sumber daya alamnya (SDA), serta dari Utang luar negerinya (ULN).

Dalam konteks ULN inilah peran lembaga kreditur "bantuan resmi" internasional semacam *World Bank*/IBRD (Bank Dunia), ADB, dan lembaga sejenisnya menjadi sangat penting. Forum yang khusus untuk melayani suatu negara, atau kawasan tertentu, semacam IGGI/CGI adalah partnernya. Negara-negara kaya, lembaga kreditur bantuan resmi internasional, serta lembaga keuangan komersial internasional merupakan "pemasok" ULN. Sebagian besar ULN pada awalnya "dikemas" bersifat bantuan, sangat lunak. Perhatikan penyebutannya yang utama adalah *Official Development Assistance* (ODA), bantuan resmi pembangunan.

Sebetulnya, negara-negara Eropa sendiri sempat dipasok ULN oleh Amerika melalui *Marshal Plan*, setelah berakhirnya PD II. Bahkan keberhasilan program tersebut dijadikan salah satu dasar argumen perlunya ULN bagi NSB. Namun banyak hal yang berbeda, terutama pada "kemampuan" memanfaatkan faktor ULN tersebut untuk membangun perekonomian. Negara-negara Eropa Barat, pasca PD II, menggunakan ULN untuk "pemulihan" perekonomiannya.

Sementara itu, NSB menggunakannya untuk "memulai" pembangunan perekonomian. Bisa diduga, hasilnya amat jauh berbeda, dengan sedikit pengecualian, seperti Korea Selatan.

Mengalirnya ULN di NSB diikuti oleh Penanaman Modal Asing (PMA). PMA diterima dengan antusias, karena diharapkan akan menumbuhkan perekonomian: menaikkan pendapatan nasional, menyerap tenaga kerja, dan meningkatkan perolehan devisa melalui ekspornya. ULN lebih banyak dipakai untuk prasarana fisik dan sosial: jalan raya, pembangkit listrik, infrastruktur telekomunikasi, serta pembenahan birokrasi. PMA masuk ke sektor-sektor ekonomi yang menguntungkan di NSB, seperti : pengurasan Sumber Daya Alam (SDA), atau melayani "kebutuhan" yang meningkat dari sebagian masyarakat yang menikmati hasil pembangunan, seperti: kendaraan bermotor dan barang elektronik. Makin berkembang perekonomiannya, makin banyak sektor yang akan diminati, bahkan sampai kepada barang *toilletres*, seperti: shampo, sabun, parfum, dan sebagainya.

Perhatikan hubungan antara ULN dan PMA. ULN memfasilitasi agar PMA bisa beroperasi dengan efisien. PMA, misalnya, tidak perlu membangun jalan raya, pembangkit listrik, prasarana telekomunikasi, serta sudah siap "dilayani" birokrasi yang lebih modern. Dan ada lagi proyek yang banyak didukung oleh ULN, yakni proyek di bidang pendidikan. Artinya, pasokan tenaga kerja terdidik juga sudah tersedia, dengan harga yang lebih murah daripada seluruhnya dibawa dari negara asal PMA.

Berlalunya waktu, negara-negara kaya mulai kesulitan dengan peningkatan pengeluaran negaranya yang makin membesar. Sektor swasta mulai mengeluhkan pajak yang sudah terlalu besar. Dana untuk ULN mulai menipis, karena sebagian besar NSB mulai kesulitan membayar, sedangkan kebutuhannya makin meningkat.

Pengurasan SDA tidak memberi keuntungan "super besar" seperti dahulu lagi, sekalipun sebenarnya masih besar. Salah satu sebabnya adalah muncul "kesadaran" bernegoisasi dari NSB, sekalipun mungkin hanya untuk kepentingan elit ekonomi dan politik yang meminta tambahan bagian keuntungan.

Singkat cerita, gagasan neoliberalisme untuk mengurangi porsi peran negara menjadi lebih menarik dan layak dijalankan. Pasokan baru ULN tidak perlu sebesar dahulu lagi. Kebanyakan NSB telah memiliki sarana dan prasarana untuk melayani kebutuhan konsumsi dunia. Banyak pabrik industri yang justeru berada di NSB. Pengurasan SDA pun tidak memerlukan investasi "sebesar" dahulu, tinggal masalah "teknis" eksploitasi. Yang difikirkan mereka adalah bagaimana cara menguasai produksi tersebut secara terus menerus.

Jalannya sudah selesai dirintis. NSB telah terjerat utang. Kapasitas terpasang dari pabrik-pabrik industri NSB masih bergantung pasokan impor, apalagi untuk pengembangan teknologi lebih lanjutnya. Dan yang paling penting "jaringan pemasaran" tetap dikendalikan. Namun semua ini dianggap masih belum menjamin, sehingga perlu direkayasa agar mekanisme perekonomian dunia dan di masing-masing negara tetap menguntungkan bagi negara-negara maju, atau tepatnya bagi pemilik modal besar (kaum kapitalis) di negara maju. Bahaya adanya nasionalisasi atau pun kesadaran regional atau kesadaran peradaban, seperti Islam, Amerika Latin, atau Cina, dinilai masih laten.

Konsep neoliberalisme yang telah disempurnakan menyediakan cara yang efektif. Konsep paket kebijakan dari neoliberalisme yang telah disempurnakan tersebut tercermin dalam konsensus washington. Diantaranya yang terpenting adalah: liberalisasi sektor keuangan, liberalisasi perdagangan, pengetatan anggaran belanja negara, dan privatisasi BUMN. Pada pokoknya, jika agenda-agenda

tersebut berjalan, maka proses pengalihan surplus ekonomi kepada kaum kapitalis, akan tetap terjamin. Tampaknya agenda yang pertama adalah yang akan sangat diandalkan dalam tahun-tahun mendatang ini. Volatilitas nilai tukar mata uang, fluktuasi indeks saham berbagai bursa, perbedaan suku bunga antar negara, dan semacamnya, adalah piranti teknis kaum kapitalis. Piranti teknis itu bahkan terkesan aman dan legal. Aman, karena kesadaran dan reaksi banyak orang di NSB sulit untuk tumbuh menjadi semacam nasionalisme ketika era kemerdekaan. Selain bentuknya yang makin canggih, para anteknya di NSB juga makin setia. Legal karena keputusan untuk meliberalisasikan sektor keuangan dinyatakan dalam perundang-undangan negara bersangkutan.

Sebagai perbandingan dalam penggambaran kapitalisme sejak akhir 1960-an hingga akhir 1990-an, kembali kita menyajikan pendapat James Petras dan Henry Veltmeyer (2002) secara panjang lebar. Beberapa dasar sistem kapitalisme menurut mereka (seperti lima hal yang disinggung di atas) mengalami gangguan yang sangat serius pada akhir tahun 1960-an sampai tahun 1970-an. Terdapat kondisi umum dari produksi yang relatif stagnan, produktivitas yang menurun, persoalan konflik modal-buruh, dan hal-hal lainnya yang memperkecil keuntungan yang bisa didapat oleh modal. Akibatnya ada beberapa respon strategis yang bisa diidentifikasi di seluruh wilayah kehidupan dari kapitalisme.

Pertama, berbagai upaya pemerintah Amerika Serikat untuk mengatasi tekanan pasar dunia pada alat-alat produksinya. Termasuk dalam upaya ini adalah pembatalan kesepakatan Bretton Woods tentang standar emas yang tetap bagi kurs dolar, serta manipulasi nilai tukar dan suku bunga oleh *The Fed*.

Kedua, relokasi operasi-operasi industri padat karya milik perusahaan transnasional untuk mencari buruh yang lebih murah.

Dalam proses ini, muncullah pembagian kerja internasional yang baru yang ditandai oleh sebuah sistem produksi global baru berdasarkan operasi perusahaan-perusahaan transnasional dan cabang-cabangnya. Sekitar separoh dari nilai pasar dari operasi tersebut sebenarnya berupa transfer-transefer intra perusahaan.

Ketiga, internasionalisasi modal dalam bentuk-bentuk yang produktif (investasi untuk memperluas perdagangan dan produksi) dan bentuk-bentuk yang spekulatif. Kekuatan penentu dibalik proses ini adalah kebijakan liberalisasi dan deregulasi. Strateginya dirancang dan dikembangkan oleh para ekonom yang tergabung dalam lembaga-lembaga keuangan internasional, dan diadopsi oleh seluruh pemerintahan di dunia yang dikuasai modal transnasional atau yang tunduk pada ketentuan-ketentuannya.

Keempat, pembentukan dan pertumbuhan sebuah sistem produksi integral berdasarkan pembagian kerja internasional yang baru, operasi-operasi global dan strategi-strategi perusahaan-perusahaan transnasional, kerangka kebijakan yang mendukung dan teknologi-teknologi baru.

Kelima, pengadopsian metode-metode produksi yang baru dan flesibel berdasarkan model akumulasi pasca-Fordist dan mode (atau struktur sosial) regulasi modal dan buru.

Keenam, pada tahun 1980-an dan 1990-an, modal secara langsung menyerang upah buruh, kondisi dan kepentingannya, serta kapasitasnya untuk mengatur dan menegosiasikan kontrak-kontrak mereka.

Ketujuh, pembentukan Tatanan Dunia Baru diwujudkan dengan mendirikan IMF dan Bank Dunia, yang menentukan kerangka institusional bagi proses perkembangan kapitalisme dan perdagangan internasional yang bebas.

Kedelapan, restrukturisasi negara kapitalis untuk menjalankan proyek imperial. Meskipun terbukti bahwa negara merupakan agen bagi proses pembangunan global bertahan lama, kekuatan negara bangsa berkurang secara signifikan yang kemudian memberi jalan bagi masuknya pengaruh lembaga-lembaga internasional. Namun, pengamatan yang cermat atas lembaga-lembaga itu menunjukkan bahwa sejumlah negara-negara kapitalis maju mendominasi pengambilan kebijakannya.

2. Paket Kebijakan Konsensus Washington dan Kritik Atasnya

Agar pembaca mendapat gambaran yang lebih baik, kita perlu membahas lagi mengenai paket stabilisasi yang diajukan diajukan *Washington Consensus* dalam menangani krisis ekonomi, baik yang terjadi di Amerika Latin maupun di Asia. Disinggung pula kritik mendasar terhadap paket itu, yang sebagian besarnya dikutipkan dari Stiglizt, ekonom ternama yang mulai memposisikan diri sebagai penentang gagasan ekonomi neoliberalisme.

Sebagaimana telah umum diketahui dan telah sedikit disinggung di atas, konsensus washington mencerminkan pendekatan pasar bebas terhadap pembangunan yang (harus) dijalankan oleh negara-negara sedang berkembang. Konsensus yang awal, pada dekade 1980-an dan 1990-an, memiliki 10 butir kebijakan pembangunan yang amat direkomendasikan oleh Washington (IMF, Bank Dunia, dan lembaga-lembaga utama pemerintahan AS), yaitu: disiplin fiskal, peninjauan ulang prioritas pengeluaran pemerintah, reformasi perpajakan, suku bunga pada tingkat moderat yang ditentukan pasar, stabilitas nilai tukar yang kompetitif, mengamankan hak milik, deregulasi, liberalisasi perdagangan, lberalisasi keuangan dan penghapusan hambatan PMA, dan privatisasi BUMN.

Belakangan, sejak akhir 1990-an, ada upaya mengkaji ulang konsensus tersebut oleh para pendukungnya sendiri. Namun, banyak yang menilai para neoliberalis itu bukan mengubah pandangannya secara radikal atau memperoleh pencerahan, melainkan hanya sekadar revisi atau penyempurnaan. Bisa dikatakan, revisi itu justeru bermaksud mengamankan prinsip pokok konsensus dengan modifikasi sejumlah resep pokok yang masih dianggap kurang. Bahkan, karakter neoliberalnya meningkat dalam beberapa hal, seperti pengembangan fleksibilitas pasar tenaga kerja. Dani Rodrik, pentolan neoliberlis yang berasal dari Harvard, menyebut gejala itu sendiri sebagai ”Perluasan Konsensus Washington” (*Augmented Washington Consencus*).

Salah satu hasil modifikasi itu disebut sebagai konsensus Santiago (merujuk kepada Summit of the Americas tahun 1998 di Santiago, Cili). Dimensi penting dari konsensus baru ini adalah penekanan tanggung jawab pemerintah untuk berfokus pada pengentasan kemiskinan. Pembangunan dianggap tetap harus berbasis pasar, namun terdapat kegagalan pasar yang memerlukan peran aktif pemerintah untuk memperbaikinya (terutama melalui regulasi). Sedangkan pemerintah sendiri tetap direkomendasikan untuk tidak berkecimpung dalam usaha produksi langsung.

Dalam praktiknya, ada banyak kebijakan ekonomi (yang lebih teknis lagi) yang diperlukan untuk mendukung 10 butir kebijakan pokok dari konsensus wahington. Beberapa diantaranya lebih diprioritaskan dibandingkan yang lain, termasuk segera diterapkan pada saat krisis akan diatasi.

Kebijakan terpenting yang diajukan *Washington Consensus* adalah pengendalian inflasi. Seperti yang dikatakan Stiglizt (2002), argumen ilmiah yang diajukan bersandar pada tiga premis dasar. *Pertama*, inflasi menimbulkan biaya tinggi (*costly*) bagi perekonomi-

an sehingga harus bisa ditekan bahkan jika mungkin dihindari; *kedua*, ketika inflasi dibiarkan meningkat maka dia mempunyai kecenderungan untuk terus membumbung tanpa terkendali. Premis ini memberikan dorongan yang kuat bagi diberlakukannya tindakan dini pengendalian inflasi karena resiko kenaikan inflasi dipandang jauh lebih berbahaya jika dibandingkan efek negatif kebijakan anti-inflasi terhadap pertumbuhan output perekonomian dan tingkat pengangguran. *Ketiga*, premis terakhir bagi pengendalian inflasi adalah pandangan bahwa penurunan tingkat inflasi merupakan suatu upaya yang mahal. Ini menyebabkan upaya untuk menekan inflasi selalu lebih didahulukan ketimbang misalnya, penekanan tingkat pengangguran untuk menghindari resiko timbulnya resesi di kemudian hari ketika pengendalian inflasi harus dilakukan saat inflasi sudah jauh melambung.

Akan tetapi menurut Stiglitz (2002), sebenarnya bagi banyak negara berkembang seharusnya pengendalian inflasi bukan lagi menjadi proritas yang mendesak. Fokus yang berlebihan terhadap inflasi tidak saja bisa mendistorsikan kebijakan ekonomi dengan menghambat pencapaian pertumbuhan penuh dari output potensial, namun juga menciptakan hambatan-hambatan kelembagaan yang bisa menurunkan fleksibilitas perekonomian tanpa menghasilkan keuntungan yang memadai.

Komponen selanjutnya dari paket stabilisasi makroekonomi adalah pengurangan peran pemerintah, serta pengendalian defisit anggaran dan neraca berjalan. Permasalahan yang timbul adalah ada dilema dalam masalah ini. Di satu sisi, banyak bukti menunjukkan bahwa defisit anggaran yang besar akan berdampak buruk terhadap kinerja perekonomian. Sedangkan di sisi lain, tiga cara yang biasa ditempuh untuk membiayai defisit semuanya bisa membawa dampak yang tidak menguntungkan bagi perekonomian.

Pembiayaan internal bisa meningkatkan suku bunga domestik, pembiayaan eksternal sering kali tidak berkelanjutan sedangkan pencetakan uang bisa menimbulkan inflasi. Tidak ada rumusan sederhana yang dapat digunakan untuk menentukan tingkat defisit anggaran yang optimal. Defisit yang optimal sangat bergantung pada keadaan, seperti siklus perekonomian yang tengah berlangsung, prospek pertumbuhan mendatang, penggunaan pengeluaran pemerintah, ketangguhan pasar finansial serta tingkat tabungan dan investasi nasional. Begitu pula dengan tingkat optimal defisit neraca berjalan yang juga sulit untuk ditentukan (Stiglitz, 2002).

Dengan demikian, paket stabilisasi yang seragam akan bermasalah dan sering menjadi destruktif bagi beberapa perekonomian. Kenyataannya pula, buruk baiknya defisit sangat bersifat kondisional, bergantung bagaimana penggunaan dana yang berasal dari defisit tersebut. Jika kebijakan stabilitas makroekonomi sepenuhnya merujuk pada *Washington Consensus*, seringkali ada pengaruh yang tidak menguntungkan bagi pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran, serta terjadi konstraksi perekonomian yang parah. Padahal, pengangguran berskala besar merupakan inefisiensi ekonomi yang mencerminkan banyak sumber daya produktif yang tidak termanfaatkan serta bisa menimbulkan masalah sosial yang pelik.

Kebijakan lain yang dikedepankan adalah pentingnya penguatan sistem finansial, yang di Indonesia disebut dengan stabilitas sistem keuangan (SSK). Sayangnya, arti penting dari SSK lebih ditujukan sebagai upaya menghindari terjadinya kembali krisis ekonomi. Akibatnya, fungsi sistem finansial sebagai "perantara yang cerdas", yang mengumpulkan dana dari pihak-pihak yang tengah mengalami kelebihan untuk dialokasikan kepada aktivitas oleh pihak lain, menjadi terganggu. Di Indonesia, hal ini diindikasikan oleh LDR perbankan yang amat rendah, serta menumpuknya dana di pasar

uang dan pasar modal. Sementara itu, sektor produktif mengeluh kekurangan dana atau merasakan mahalnya biaya modal. Memang harus diakui bahwa SSK diperlukan agar krisis tidak mudah terjadi lagi, namun keuntungan yang didapatkan dari stabilitas yang terjadi jauh melebihi biaya yang harus ditanggung.

Sementara itu, juga kuat rekomendasi kebijakan berkenaan dengan stabilisasi nilai mata uang yang dinilai amat dibutuhkan untuk kekuatan dasar perekonomian serta mencegah melejitnya inflasi akibat meroketnya harga barang-barang impor. Rekomendasi ini didasarkan pada asumsi tentang reaksi pasar terhadap hal-hal yang bisa memulihkan kepercayaan serta fundamental ekonomi. Akan tetapi, Stiglitz (2002) mengingatkan bahwa kepercayaan dan fundamental ekonomi adalah dua hal terkait yang tidak bisa dipisahkan. Dapatkah kebijakan yang melemahkan perekonomian, khususnya sektor finansial, bisa memulihkan kepercayaan pasar? Jika perekonomian menghadapi tingkat inflasi yang tinggi sebagai akibat dari tingginya ekses permintaan agregat, naiknya tingkat suku bunga dipandang akan bisa memperkuat fundamental ekonomi dengan memulihkan stabilitas makro. Sedangkan dalam perekonomian yang tidak menunjukkan bukti yang mencukupi tidak akan menyeret perekonomian ke kemerosotan dan kemerosotan ini bersama dengan tingginya tingkat suku bunga, pada gilirannya, akan meruntuhkan sistem finansial. Stiglitz akhirnya menekankan bahwa stabilitas perekonomian makro dan pembangunan ekonomi jangka panjang membutuhkan sistem finansial yang kokoh. Namun proses bagi hal itu adalah penataan ulang sistem regulasi dan bukan liberalisasi sektor finansial.

Kotak 4.2 Ringkasan Ide Pokok dan Agenda Utama Neoliberalisme

Ide pokok Neolib yang awal	Agenda utama neolib saat ini
■ Pengembangan kebebasan individu untuk bersaing di pasar ■ Kepemilikan pribadi terhadap faktor-faktor produksi diakui ■ Penertiban agar mekanisme pasar berjalan baik	■ Disiplin fiskal ■ Peninjauan ulang prioritas pengeluaran pemerintah ■ Reformasi perpajakan ■ Suku bunga pada tingkat moderat yang ditentukan oleh pasar ■ Stabilitas nilai tukar yang kompetitif ■ Liberalisasi keuangan dan Penghapusan hambatan PMA ■ Liberalisasi perdagangan ■ Privatisasi BUMN ■ Deregulasi ■ Mengamankan hak milik

Sumber: Todaro (2002) dan Baswir (2006), dengan perubahan

C. Cara Agenda Neoliberalisme Disosialisasikan

Ada berbagai macam cara agar agenda neoliberalisme, yang pandangan pokoknya berasal dari konsensus washington, secara umum dilaksanakan di Negara Sedang Berkembang (NSB), secara sukarela maupun terpaksa. *Pertama*, melalui penjelasan "akademis" tentang keuntungan-keuntungannya. Para ahli ekonomi dan keuangan di NSB "dicekoki" argumen yang sulit dibantah (meskipun kita telah memberi contoh sebagian bantahan dari Stiglitz). Ditambah lagi dengan sebagian dari para ahli ekonomi NSB itu memang diuntungkan secara finansial, melalui keahlian dan afiliasi politiknya. Sosialisasi gagasannya mulai dari pendidikan umum pada level S1 fakultas Ekonomi sampai dengan berbagai "bantuan teknik", seperti: pelatihan dan penyediaan berbagai manual pelaksanaan bagi para staf ahli, birokrat dan bankir di NSB. Sangat mirip dengan cara pada saat mulai mengalirkan ULN dan PMA ke NSB beberapa dasawarsa

lalu. Istilah mafia *barkeley* atau mafia *poros washington*, untuk kasus Indonesia, cukup menggambarkan tentang hal ini.

Ada langkah lain yang bersifat lebih halus (sehingga perlu ekstra kritis untuk memahaminya), namun merupakan bagian dari cara, yakni mengembangkan ilmu dan teknik akuntansi (keuangan) yang sesuai. Langkah ini sudah berlangsung sejak lama (beriringan dengan pertumbuhan kapitalisme), dan pada era neoliberalisme sekarang hanya bersifat penyempurnaan. Dengan begitu, soal standarisasi akuntansi ("catat mencatat" dan perhitungan keuangan) saja sebenarnya tidaklah objektif atau bebas nilai, melainkan telah diformulasi untuk kepentingan kaum kapitalis. Sebagai contoh, salah satu yang mendasar adalah arti dan seluk beluk perhitungan nilai tambah dalam akuntansi (lihat Mulawarman, 2006). Ilmu akuntansi secara sistematis telah dirancang untuk menyembunyikan adanya eksploitasi terhadap tenaga kerja, pengrusakan lingkungan, serta monetarisasi (materialisasi) hampir semua unsur kemanusiaan.

Kedua, pendiktean kebijakan yang harus dijalankan NSB melalui perjanjian dengan IMF. Perjanjian tersebut, dikenal dengan *Letter of Intent* (LoI), terpaksa dilakukan karena NSB butuh pasokan devisa buat mengatasi krisis keuangan yang dialami. Krisis tersebut umumnya berbentuk kemerosotan nilai tukar yang drastis dalam waktu singkat. Bentuk-bentuk krisis lainnya, sebagian merupakan derivasi dan ada juga penyebab dari krisis utama tadi, antara lain: defisit neraca pembayaran yang terus menerus karena ekspor tidak bisa mengimbangi impornya, atau karena pelarian modal keluar negeri (*capital flight*); krisis utang, dimana pembayaran cicilan dan bunga sudah tak tertanggungkan lagi; produksi domestik menjadi merosot tajam karena ketidakmampuan membiayai input yang harus dibeli dari luar negeri; iklim investasi yang tidak bergairah menyusul keadaan sektor keuangan yang tidak stabil; inflasi yang mulai tidak terkendali, dan sebagainya. Singkatnya, paket kebijakan dengan

gagasan dari konsensus washington, neoliberalisme, harus dijalankan NSB sebagai syarat pasokan bantuan dari IMF.

Ketiga, rekayasa melalui lembaga-lembaga internasional, seperti *World Trade Organisation* (WTO) dan *Bank for International Settlements* (BIS), untuk menjalankan secara "sukarela" beberapa bagian dari agenda neolib. Yang dikembangkan antara lain adalah argumen "saling menguntungkan" bagi perdagangan bebas. Dalam kasus BIS yang dikedepankan adalah sistem keuangan dan perbankan yang dikesankan akan memperkuat daya tahan perekonomian suatu negara teradap goncangan eksternal. Sifat pemaksaannya dihaluskan, dimana jika tidak bersedia ikut, maka tak akan disertakan atau "dikucilkan" dari transaksi perdagangan internasional, termasuk transaksi keuangan (perbankan).

Yang menarik dalam hal peran lembaga-lembaga internasional tersebut adalah kecerdikan untuk mengoptimalkan siklus naik-turunnya pamor dari masing-masing lembaga. Di masa lalu, *World Bank* sangat berpengaruh, terutama sekali dalam rekomendasinya agar suatu negara di beri utang oleh negara industri atau lembaga keuangannya, serta akses kepada bantuan dari *World Bank* sendiri. IMF kala itu sudah eksis, namun "kurang aktif". Baru kemudian setelah masalah neraca pembayaran internasional banyak negara bermasalah (yang sebenarnya bersumber dari masalah utang piutang luar negeri dan ketimpangan perdagangan internasional), IMF mulai berperan penting, bakan mengalami era keemasannya. Secara hampir bersamaan, WTO yang sejatinya cuma forum pertemuan, juga mulai naik daun terkait dengan topik perdagangan (yang lebih) bebas. Sekarang ini, pamor IMF mulai turun, dikritik dimana-mana dan utang terhadapnya segera dilunasi oleh banyak negara. Posisi *World Bank* sedikit membaik karena lebih banyak terlibat dalam tema kemiskinan. Semantara itu, kedudukan WTO masih naik turun, belum *established.* Akan tetapi, telah ada lembaga lain yang tengah

naik daun, yaitu *Bank for Internatinal Settlements* (BIS). BIS sejatinya hanya forum antar bank sentral, namun memiliki pengaruh kuat dalam soal penciptaan *best practices* bagi dunia perbankan dan sistem finansial pada umumnya. *Bassel I* dan *Bassel II* diakomodasi oleh kebanyakan negara, termasuk oleh Indonesia, yang ujungnya adalah liberalisasi sektor keuangan dan integrasi industri perbankan secara internasional.

Keempat, perbaikan operasional perusahaan-perusahaan multinasional (MNC). Sebagian dilakukan agar memudahkan transfer keuntungan, atau dalam bentuk yang lebih luas adalah *transfer pricing*, yang dibuat menjadi rumit bagi pihak lain (para penentang) untuk difahami. Cukup sulit untuk menghitung secara akurat *transfer pricing* dari MNC yang beroperasi di suatu negara ke para pemilik modalnya, karena bisa melalui banyak cara (seperti: pembelian pasokan, pemasaran, penggunaan jasa, dsb dari jaringannya sendiri). Belum lagi jika memperhitungkan mekanisme pasar valuta asing dan pasar modal yang dimanfaatkan untuk hal tersebut. Siapa pun tidak mudah mencari nama individual (orang), siapa saja sebenarnya yang memiliki modal besar di dunia saat ini, mengingat tatacara persahaman dan obligasi yang berlapis-lapis.

Selain itu, perbaikan operasional MNC dilakukan dengan perubahan wajah yang bisa bekerjasama dengan simbol domestik (perusahaan patungan, anak perusahaan, kepemilikan saham dominan, dsb), jika dibutuhkan. Wajah kemanusiaan dengan iklan di media masa atau dukungan (pendanaan) atas program yang bersifat sosial kerap dikedepankan. Hal ini lebih mungkin dilakukan jika bersamaan dengan cara kelima.

Kelima, membangun hubungan yang makin kuat dan saling menguntungkan dengan kaki tangannya di NSB. Kaum kapitalis domestik, sebagai salah satunya, memang sempat mengalami hubungan yang buruk, namun proses jual beli korporasi domestik

dan transaksi keuangan yang terjadi, memperlihatkan ada kesepakatan baru yang tercapai. Pendukung utama lainnya adalah para politisi yang *in power*, serta para ekonom dan bankir yang sedang berposisi penting.

Tema gerakan anti asing di banyak negara pada masa lalu menjadi pelajaran bagi modal internasional untuk membuat pola-pola yang lebih "rumit", sehingga perlawanan serupa bisa diminimalkan. Orang kebanyakan akan sulit mengerti bahwa perusahaan rokok Sampurna adalah milik asing; begitu pula dengan bank BCA, dan hanya soal waktu bank lain yang sebagiannya masih disebut bank persero (pemerintah). Lihat pula ulasan tentang SUN di bab 2, di mana utang luar negeri sepertinya berkurang dan digantikan oleh utang dalam negeri, namun hakikatnya tetap saja lebih banyak kepada pihak asing. Pola bagi hasil atau kontrak karya dengan perusahaan asing dalam eksplorasi sumber daya alam dikesankan membaik (porsi domestik membesar), namun dicari kiat lain untuk mendapat keuntungan berlebih bagi modal internasional. Cermati soal penggelembungan ongkos operasional, *cost recovery*, dan jangan lupa berbagai taktik *transfer pricing* yang *sophisticated* (oleh karena jaringan bisnis internasional terkait dengan industri ini dikuasai sepenuhnya oleh mereka).

Keenam, pendekatan "kultural", mengembangkan tema globalisasi yang menjanjikan bagi perkembangan umat manusia. Tema ini disosialisasikan melalui media populer, cetak dan elektronik. Dunia yang satu, dan satu untuk semua, atau slogan sejenis dihembuskan kepada masyarakat luas di NSB, khususnya bagi yang terpelajar.

Ketujuh, jika dianggap perlu, memecah belah komponen masyarakat, semacam *divide et impera* versi baru. Tema disintegrasi negara, konflik horisontal, kesenjangan pendapatan, dan semacamnya, kadang-kadang dipakai untuk mengamankan kepentingan mereka.

Setidaknya agar biaya modal menjadi lebih murah, mengingat tinnginya kemampuan negosiasi suatu negara yang kuat dan kohesif. Strategi yang dilaksanakan kadang bersifat moderat, yakni mengkondisikan agar tidak tercipta kohesivitas masyarakat dan negara kuat yang berpihak kepada rakyat banyak. Langkah semacam yang terakhir ini justeru suka ditampilkan dalam wajah demokrasi, yang oleh para pengkritik disebut dengan demokrasi pasar (lihat Pontoh, 2005).

Semua cara tersebut diramu, kadang secara agak berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Strategi dasarnya tetap sama. Sebagian besar nya dikemas berupa janji manis akan terciptanya keadaan yang lebih baik. Tak sembarang janji, tetapi dengan penalaran yang sistematis. Sebagai percepatan sosialisasinya, ada pula unsur pemaksaan politik, melalui negara adi daya, IMF ataupun lainnya.

Kotak 4.3 Ringkasan Cara agar Agenda Neoliberalisme dijalankan Negara Sedang Berkembang

- Sosialisasi penjelasan akademis tentang keuntungan-keuntungannya
- Pendiktean kebijakan melalui perjanjian dengan IMF
- Rekayasa melalui lembaga-lembaga internasional, seperti WTO dan BIS, agar agenda diterima sukarela
- Memperbaiki cara operasional MNC
- Memperkuat hubungan mutualistik dengan para antek (domestik), terutama yang memiliki kekuatan dan akses yang besar dalam ekonomi dan politik
- Pendekatan “kultural”, pengembangkan tema globalisasi yang diimajinasikan akan menguntungkan semua orang
- Jika dianggap perlu, memecah belah komponen masyarakat, semacam *divide et impera* versi baru

D. Dampak Dominasi Neoliberalisme bagi Perekonomian Negara Berkembang

Ketika berbagai kebijakan neoliberalisme direkomendasikan ke hampir semua negara berkembang, paketnya digambarkan sebagai

satu-satunya jalan menuju kemakmuran ekonomi global saat ini. Para penganjurnya bahkan menjadi lebih bersemangat setelah satu sampai dua dasawarsa kebijakan neoliberalisme dijalankan. Negara-negara yang mengalami krisis pada pertengahan dan akhir tahun 1990-an justeru dianggap tidak menerapkan atau setidaknya kurang konsisten dalam penerapannya.

Sementara itu, pembahasan kita telah mengarah kepada kesinambungan dominasi kapitalisme atas perekonomian dunia, dan neoliberalisme hanyalah bentuk mutakhirnya yang berlangsung hampir tiga dekade ini (terhitung sejak awal 1980-an). Segala macam "janji" neoliberalisme harus ditelusuri sejak era-era sebelumnya, baik dari aspek konseptual maupun realita yang berkembang.

Kita memang akan kesulitan memisahkan antara kehidupan dunia modern dengan kapitalisme. Segala macam kemajuan teknologi, peningkatan produksi barang dan jasa, taraf kehidupan rata-rata yang meningkat, dan lain sebagainya bisa saja diklaim sebagai bukti keberhasilan tatanan perekonomian kapitalisme. Kemajuan itu akan tampak jelas jika dilihat dari ukuran-ukuran teknis ekonomi, seperti : pertumbuhan ekonomi, pendapatan per kapita, nilai perdagangan antar negara, ketersediaan barang dan jasa, tingkat konsumsi, dan berbagai ukuran konsumsi lainnya.

Jika kita sederhanakan, keberatan yang utama dari para pengkritik neoliberalisme adalah pada ketidakadilan dalam soal distribusi sumber-sumber ekonomi dan pendapatan. Ada ketimpangan yang lebar dan cenderung semakin melebar dalam perbandingan antara negara-negara yang industri maju dan yang sedang berkembang, dan antara orang-orang yang kaya dengan yang miskin di seluruh dunia. Bahkan, ada pula yang melihat terjadinya perlambatan pertumbuhan produksi total dalam banyak komoditi penting sejak neoliberalisme menjadi konsep kebijakan yang dominan di seluruh dunia.

1. Klasifikasi Negara-Negara Berdasar Pendapatan

Bank Dunia melakukan klasifikasi berdasar tingkat pendapatan nasional bruto (*gross national income* disingkat GNI) per kapita atas sekitar 208 perekonomian. Hampir semua entitas perekonomian yang dimaksud adalah negara nasional (secara politik), namun ada beberapa diantaranya tidak dalam pengertian negara merdeka. Bank Dunia membedakan mereka menjadi pendapatan rendah (*low income* biasa disingkat LIC), pendapatan menengah-bawah (*lower-middle income* disingkat LMC), pendapatan menengah-atas (*upper-middle income* disingkat UPC), pendapatan tinggi menurut OECD, dan negara-negara berpendapatan tinggi lainnya.

Secara periodik batas angka GNI per kapita yang dijadikan ukuran klasifikasi mengalami perubahan. Perekonomian dengan GNI per kapita pada tahun 2005 (masih dipakai dalam laporan Bank Dunia tahun 2008) diklasifikasi sebagai berikut: kurang dari sampai dengan USD 905 disebut LIC; antara USD 906 sampai dengan USD 3.595 disebut LMC; antara USD 3.596 sampai dengan USD 11.115 disebut UPC; diatas USD 11.115 adalah *high-income* (OECD atau pendapatan tinggi lainnya).

Perlu diketahui bahwa penggunaan istilah negara berkembang oleh PBB agak sedikit berbeda dengan klasifikasi tersebut. Perbedaan utamanya berkenaan dengan sebagian perekonomian yang tergolong pendapatan tinggi lainnya (seperti Kuwait, Qatar dan Uni Emirat Arab) yang tetap dianggap negara berkembang. Ukuran yang dipakai antara lain menyangkut soal tingkat pendidikan, akses kepada kesehatan, struktur ekspor, dan lain sebagainya. Ada sekitar 160 negara yang dianggap negara berkembang pada saat ini.

Dari 208 perekonomian menurut sistem klasifikasi Bank Dunia berdasar GNI per kapita pada tahun 2005, ada 61 yang termasuk berpendapatan tinggi, dan 147 yang berpendapatan rendah dan menengah. Ada sekitar 5,49 miliar penduduk yang hidup di 147

perekonomian itu, atau sekitar 84,21 persen dari 6,52 miliar penduduk dunia (tahun 2006). Khusus di negara berpendapatan rendah (LIC) ada sekitar 2,40 miliar jiwa atau 36,87 persen dari penduduk total dunia.

Sekadar gambaran awal dalam hal ini bisa disimak tabel 4.1, yang diolah dari laporan Bank Dunia tahun 2008, yang memakai data tahun 2005 dan tahun 2006. Perhatikan bahwa keadaan umum perekonomian dengan GNI per kapita yang rendah disertai pula dengan ciri-ciri lain yang secara perbandingan menunjukkan keadaan lebih buruk daripada kelompok pendapatan di atasnya. Ada soal pertumbuhan penduduk yang tinggi dan soal komposisi penduduk dengan persentase usia 0-14 tahun yang tinggi, yang mencerminkan tingkat ketergantungan pada penduduk usia produktif. Ada pula soal tingkat melek huruf dan tingkat harapan hidup.

Dengan beberapa kalimat sederhana kita akan bisa menyimpulkan bahwa kurang dari seperenam penduduk dunia hidup di negara dengan GNI per kapita per tahun sebesar USD 37.528, yang hanya memiliki 18 % penduduk usia muda (yang hidupnya dianggap ditanggung oleh mereka yang berusia produktif), dengan kemungkinan bisa hidup selama 80 tahun dan hampir seluruh penduduk dewasanya bisa baca tulis. Sementara itu, sebagian besar penduduk dunia hidup dengan taraf yang berbeda. Secara lebih khusus, ada lebih dari sepertiga penduduk dunia hidup di negara berpendapatan rendah dengan GNI per kapita USD 650, dengan 36 % penduduk usia muda, harapan hidup sebesar 59 tahun dan hanya sekitar 61 % penduduk dewasanya yang melek huruf.

Tabel 4.1 Beberapa Indikator Pembangunan Menurut Kelompok Negara

Kelompok	Penduduk		% usia 0–14 tahun	GNI per kapita $(2006)	Harapan Hidup (2005)		% Tingkat Melek Huruf
	Juta (2006)	pertum-buhan			L	P	
Low income	2,403	1.9	36	650	58	60	61
Lower middle income	2,276	0.9	25	2,037	69	73	89
Upper middle income	810	0.8	25	5,913	66	74	94
High Income	1,029	0.7	18	37,528	76	82	99
Dunia	6,518	1.2	28	7,439	66	70	82

Sumber: World Development Report 2008, diolah

Penggambaran ketimpangan secara indikator ekonomi (pembangunan) antara berbagai penduduk dunia ini akan terlihat lebih buruk jika yang dibandingkan adalah antara 20 persen penduduk dunia yang terkaya (yang sebagian besarnya hidup di negara berpendapatan tinggi) dengan 20 persen penduduk dunia yang termiskin (yang sebagian besarnya hidup di negara berpendapatan rendah dan menengah). Ketimpangan antara mereka semakin memburuk, terutama ketika neoliberalisme menjadi konsep pengelolaan ekonomi yang dominan di kebanyakan negara. Perhatikan tabel 4.2 dimana keadaan sejak tahun 1980 justeru semakin parah. Pada tahun 2000, posisinya adalah tujuh puluh lima kali lipat, yang besar kemungkinan akan memburuk lagi pada akhir dasawarsa ini.

Tabel 4.2
Rasio Pendapatan 20% Penduduk Dunia Terkaya dan Termiskin

Tahun	Rasio
1960	30 banding 1
1970	32 banding 1
1980	45 banding 1
1991	61 banding 1
2000	70 banding 1

Sumber: Todaro (2003) yang mengolah berbagai edisi Human Development Report dari UNDP

Sesungguhnya, data-data di atas hanya mengindikasikan sebagian masalah akibat dominasi kapitalisme (yang saat ini berwujud neoliberalisme) bagi keadaan kebanyakan negara dan penduduk dunia. Kita bisa melihat pertandanya pula dalam keadaan umum perekonomian negara berkembang. Berbagai buku teks ilmu ekonomi pembangunan (yang berarti cukup diakui oleh ilmu ekonomi mainstreams) telah membahas berbagai ciri perekonomian tersebut selama beberapa dekade terakhir. Sejauh ini, segala rekomendasinya tidak memperbaiki keadaan secara berarti.

Ciri-ciri negara berkembang itu yang masih menyolok antara lain: standar hidup yang rendah bagi kebanyakan warganya; pertumbuhan penduduk dan beban ketergantungan yang masih tinggi; struktur ekonomi yang terutama bergantung kepada produksi pertanian dan atau ekspor bahan-bahan mentah (seperti hasil pertambangan); perekonomian yang tergantung pada hubungan internasional (asing) dan amat rentan terhadap gejolak eksternal. Termasuk dalam ciri yang terakhir itu adalah keadaan utang luar negeri, arus keluar masuk modal asing, serta dominasi asing atas komoditi ekspor-impornya.

Ketimpangan ekonomi antar negara pada dasarnya telah diindikasikan oleh hampir semua indikator yang dikenal dalam ilmu ekonomi. Diantaranya kita bisa memperhatikan soal arus perdagangan barang internasional, arus modal internasional, pemakaian energi, produktivitas tenaga kerja, kepemilikan atau penguasaan sumber-sumber ekonomi, nilai tukar komoditi, nilai tukar mata uang, dan lain sebagainya.

2. Tingkat Kemiskinan yang Amat Tinggi

Kita sudah mengetahui bahwa keadaan umum penduduk di negara berkembang jauh berada di bawah negara industri maju. Namun perlu ditambahkan bahwa masih ada ketimpangan lagi

dalam kehidupan internal perekonomian negara bersangkutan. Standar hidup dari sebagian besar penduduknya sedemikian rendah, sehingga mereka biasa disebut penduduk miskin, baik dalam ukuran nasional maupun internasional. Jadi kita harus membaca GNI per kapita yang sudah rendah itu masih merupakan rata-rata dari sebagian mereka yang kaya dan sebagian yang miskin.

Sekadar gambaran, kita bisa mencermati tabel 4.3 yang menyajikan tingkat kemiskinan dari beberapa negara berkembang (ada yang termasuk LIC, LMC dan UPC) yang memiliki jumlah penduduk besar. Ukuran kemiskinan USD 1 dan USD 2 per hari per kapita berarti adalah sekitar USD 360 dan USD 720 per tahun. Namun, cara perhitungannya sedikit rumit karena yang dimaksud adalah dalam ukuran yang telah disesuaikan dengan paritas daya beli (*purchasing power parity* -PPP) negara bersangkutan. Kita tidak perlu menjelaskan di sini, karena dimaksudkan sebagai alat penggambaran keadaan kemiskinan dan ketimpangan saja. Yang jelas, masih ada sekitar seperlima penduduk dunia atau 1,3 miliar penduduk sangat miskin (ukuran 1 dolar) dan hampir separoh penduduk dunia jika ukurannya 2 dolar. Perhatikan bahwa dengan ukuran 2 dolar maka kebanyakan penduduk negara berkembang adalah miskin. Contohnya: Bangladesh (84 %), Ethiopia (77,8 %), India (80,4 %), Nigeria (92,4 %), dan Pakistan (73,6). Untuk Indonesia, menurut tabel adalah 52,4 %, sedangkan data yang lebih baru dari Bank Dunia (2007) hanya sedikit membaik, yaitu 49 %.

Yang perlu dicatat adalah standar 1 dolar dipakai lebih belakangan, yang nampaknya berkaitan dengan terlampau tingginya jika yang dipergunakan adalah ukuran 2 dolar. Semula dimaksud untuk memprioritaskan penanganan mereka yang termiskin, namun belakangan jadi ukuran prestasi pembangunan. Sebagai contoh, proyek MDGs lebih suka memakai ukuran 1 dolar itu, sehingga ke-

majuannya lebih mungkin untuk diklaim sebagai keberhasilan proyek.

Tabel 4.3 Tingkat Kemiskinan Beberapa Negara Berkembang

Negara	Penduduk 2006 (juta)	Garis kemiskinan nasional		Garis kemiskinan internasional		
		Tahun survei	% miskin	Tahun survei	$1 a day	$2 a day
Bangladesh	144	2000	49,8	2000	41,3	84,0
Brazil	189	2002-03	21,5	2004	7,5	21,2
Kolombia	46	1999	64,0	2003	7,0	17,8
Ethiopia	73	1999-00	44,2	1999-00	23,0	77,8
India	1.110	1999-00	28,6	2004-05	34,3	80,4
Indonesia	223	1999	27,1	2002	7,5	52,4
Mesir	75	1999-00	16,7	1999-00	3,1	43,9
Meksiko	104	2004	17,6	2004	3,0	11,6
Nigeria	145	1992-93	34,1	2003	70,8	92,4
Pakistan	159	1998-99	32,6	2002	17,0	73,6
Philipina	85	1997	36,8	2003	14,8	43,0

Sumber: World Developmen Report, diolah

Catatan lain, tabel 4.3 itu hanya menyajikan negara berkembang yang berpenduduk amat banyak, Sebagian diantaranya sebenarnya tergolong berpendapatan menengah atas (UMC), seperti : Brazil dan Meksiko. Ada banyak negara lain yang kondisinya lebih buruk dari sebagian negara dalam tabel itu. Diantaranya (angka dalam kurung merupakan jumlah penduduk pada tahun 2006) adalah: Angola (16 juta), Burkina Faso (14 juta), Burundi (8 juta), Kamerun (17 juta), Kamboja (14 juta), Pantai Gading (18 juta), Ekuador (18 juta), Ghana (23 juta), Uganda (30 juta), Srilangka (20 juta), dan beberapa negara lain yang berpenduduk jutaan pula.

Kita pun harus memahami bahwa kemiskinan adalah penamaan kondisi yang kompleks, namun intinya adalah kesulitan melangsungkan hidup secara layak sebagai manusia. Mereka harus

mengkonsumsi makanan dengan kalori yang tidak mencukupi, kesulitan mendapatkan air bersih, tinggal di rumah tak layak dan lingkungan yang amat tidak sehat, kurang mendapat layanan kesehatan, tidak mampu mengakses pendidikan yang baik, mendapat perlakuan buruk dalam layanan publik, serta berbagai ketidakberdayaan lainnya. Pada saat bersamaan, mereka sempat melihat dengan mata kepala sendiri (atau melalui media seperti televisi) cara hidup yang amat berkebalikan dari sekelompok orang lain.

3. Mitos Pembangunan Neoliberalisme

Dalam kondisi kemiskinan dan ketimpangan yang buruk (antar negara, antar penduduk berbeda negara, dan antar penduduk dalam suatu negara) itu, para pendukung neoliberalisme tetap bersikukuh bahwa konsep mereka adalah yang paling mungkin untuk memperbaiki keadaan. Sekalipun sudah tidak setegas pada pernyataan awalnya dimana terkenal ungkapan ”tidak ada alternatif”, kaum neoliberalis masih terus mengedepankan keyakinannya hingga kini, dan hanya sedikit ”memperbaiki” konsep kebijakan yang dianggap kurang.

Uraian berikut meminjam analisis Chang dan Grabel (2004) yang menyebutkan adanya enam mitos yang dikedepankan oleh kaum neoliberalis sebagai dasar dari berbagai kebijakannya. Disebut sebagai mitos karena ternyata tidak memiliki cukup dasar pembuktian yang kuat, setidaknya tidak sepenuhnya benar. Mitos itu adalah: negara kaya mencapai kemakmuran berkat komitmen yang kuat terhadap pasar bebas; neoliberalisme berjalan dengan baik; globalisasi neoliberal tidak dapat dan tidak akan berhenti; kapitalisme ala Amerika adalah sistem ideal yang mesti diikuti semua negara berkembang; model Asia-Timur itu unik, sedangkan model Anglo-Amerika itu universal; dan negara berkembang membutuhkan

aturan yang ditetapkan oleh institusi lokal pembuat kebijakan yang independen secara politik.

Chang dan Grabel membongkar mitos itu satu per satu. Sebagai contoh, mitos pertama dibantah dengan mengajukan fakta-fakta bahwa negara-negara kaya itu dahulunya (bahkan masih berlangsung dalam tingkat tertentu) melakukan intervensi dan proteksi atau tidak terlampau menganut perdagangan dan arus finansial bebas. Sementara itu, kisah sukses sebagian negara berkembang justeru adalah karena program intervensi yang dirancang dengan baik.

Mitos kedua dibantah dengan menunjukkan fakta bahwa neoliberalisme tidaklah membawa pertumbuhan perekonomian, bahkan dalam ukuran yang dianut oleh kaum neoliberalis itu sendiri. Disodorkan pula realita seperti: sistem itu terbukti tidak mampu menutupi biaya-biaya yang ditimbulkannya; kesenjangan dalam negeri dan antar negara yang semakin buruk; kemiskinan yang semakin parah dan kondisi sosial yang mengalami kemunduran; dan tidak menumbuhkan demokrasi seperti yang dijanjikan.

Mitos ketiga yang dibangun atas argumentasi bahwa globalisasi digerakkan oleh kemajuan teknologi, sehingga menjadi amat mahal jika menolaknya, juga dibantah. Antara lain dikemukakan bahwa globalisasi bukan hasil akhir dari kecanggihan teknologi yang tak dapat dielakkan; bahwa penggerak utama dibalik globalisasi adalah keputusan politik, bukan teknologi; jaringan antara globalisasi dan neoliberal dapat dihancurkan.

Mitos keempat dan kelima dikatakan Chang dan Grabel sebagai lebih didasarkan angan-angan mengenai kedigdayaan Amerika, bukan hasil analisa yang seksama dan obyektif. Dikatakan pula bahwa secara empiris justeru model Asia Timur telah memainkan peranan yang jauh lebih penting dalam mendorong pembangunan ekonomi di seluruh dunia. Yang jelas, model Anglo-Amerika justeru tidak universal.

Mitos keenam berujung kepada pelucutan peran politikus yang dipilih secara demokratis kepada para teknokrat yang mendasarkan diri pada aturan yang ditetapkan oleh institusi internasional. Masalahnya, sampai saat ini tidak ada bukti bahwa mengisolasi kebijakan dari proses politik telah meningkatkan kinerja perekonomian. Bahkan, yang terjadi adalah pemberian beban biaya yang berat pada sektor perekonomian domestik dan terutama pada segmen masyarakat yang paling rentan.

Kotak 4.4 Ringkasan Argumen Dibalik Mitos Pembangunan Neoliberalisme

Argumen	Kontra Argumen
■ Negara kaya mencapai kemakmuran melalui perdagangan dan arus finansial bebas ■ Negara berkembang menderita karena mengadopsi kebijakan intervensi pasar	■ Rahasia sukses mereka bukan perdagangan dan arus finansial bebas ■ Kisah sukses sebagian negara berkembang karena program intervensi yang dirancang dengan baik
■ Neoliberalisme meraih sukses, ketika kebijakan lain gagal ■ Setelah berjalan dua dekade, neoliberalisme memang membuahkan hasil	■ Neoliberalisme tidaklah membawa pertumbuhan perekonomian, bahkan dalam ukurannya sendiri ■ Tidak mampu menutupi biaya-biaya yang ditimbulkannya ■ Memperburuk kesenjangan dalam negeri dan antar negara ■ Kemiskinan yang semakin parah dan kondisi sosial yang mengalami kemunduran di negara berkembang ■ Tidak menumbuhkan demokrasi
■ Globalisasi digerakkan oleh kemajuan teknologi ■ Akan menjadi mahal jika menjalankan kebijakan lain diluar neoliberalisme	■ Globalisasi bukan hasil akhir dari kecanggihan teknologi yang tak dapat dielakkan ■ Penggerak utama dibalik globalisasi adalah keputusan politik, bukan teknologi ■ Jaringan antara globalisasi dan neoliberal dapat dihancurkan.

Argumen	Kontra Argumen
■ Konsep ekonomi baru tahun 1990an merefleksikan dinamisme dan keunggulan model ekonomi ala Amerika ■ Keunggulan model Amerika juga ditunjukkan oleh kegagalan ekonomi di Eropa dan Jepang	■ Didasarkan angan-angan mengenai kedigdayaan Amerika, bukan hasil analisa yang seksama dan obyektif ■ Tidak pernah ada konsep ekonomi baru di tahun 1990an ■ Ledakan ekonomi tahun 1990an tidak menguntungkan kehidupan masyarakat awam Amerika ■ Keruntuhan gelembung pasar saham Amerika mengindikasikan korupsi korporasi dan alokasi sumber daya yang salah kaprah ■ Banyak negara industri lain yang menunjukkan kinerja ekonomi sama atau lebih baik dari Amerika
■ Model Asia Timur tidak bisa diterapkan di luar wilayah itu karena kondisi budaya dan kesejarahannya ■ Model Anglo-Amerika sejalan dengan nilai-nilai kemanusiaan universal	■ Kesuksesan model Asia Timur tidak hanya bisa dijelaskan atas dasar keunikannya ■ Secara empiris, model Asia Timur telah memainkan peranan yang penting dalam mendorong pembangunan ekonomi di seluruh dunia dibanding model Anglo-Amerika ■ Model Amerika Serikat dan Inggris yang justeru bersifat khusus
■ Kebijakan ekonomi seharusnya tidak diserahkan ke tangan para politikus dan pegawai negeri ■ Disiplin yang berhubungan dengan institusi ekonomi yang independen secara politis sangat penting di negara berkembang	■ Pejabat pemerintahan telah merancang kebijakan ekonomi yang baik di banyak negara ■ Tidak ada bukti bahwa pegawai negeri punya sifat korup bawaan atau menghambat proses pengambilan kebijakan ■ Menempatkan wewenang pengambilan kebijakan ke tangan para teknokrat bertentangan dengan prinsip demokrasi

Sumber: diringkas dari uraian dalam buku Chang dan Grabel (2004)

BAB V

AGENDA NEOLIBERALISME DI INDONESIA

Krisis yang terjadi di Indonesia, mulai pertengahan tahun 1997 sampai dengan beberapa tahun setelahnya, memenuhi hampir semua kriteria atau ciri suatu krisis yang dikenal dalam wacana ekonomi. Peristiwa tersebut bisa dikatakan sebagai krisis nilai tukar, krisis perbankan, krisis moneter, ataupun krisis ekonomi. Cakupannya sangat luas, melanda hampir semua sektor ekonomi. Kondisi dan kejadian buruk berlangsung selama kurun waktu berkepanjangan. Upaya pemulihan krisis pun berjalan secara lebih lambat daripada di negara-negara lain yang mengalami krisis yang serupa dan pada saat hampir bersamaan.

Para ekonom berusaha memberi penjelasan mengapa krisis 1997 tersebut bisa terjadi, serta mengapa pula upaya pemulihan berjalan dengan lambat. Uraian mereka disertai rekomendasi apa yang sebaiknya sekarang dan di masa mendatang harus dilakukan. Bagi para ekonom internasional pun, soal ini menjadi lebih menarik untuk dikaji, mengingat adanya perubahan fokus kajian terhadap Indonesia secara cukup mendadak. Indonesia dahulunya dianggap contoh untuk negara-negara berkembang lainnya, terutama negara-negara yang berkembang lambat di Afrika. Kala itu prestasi Indonesia dikaji untuk mencari tahu bagaimana: mencapai stabilisasi yang pesat; pertumbuhan ekonomi yang tinggi; memperkuat ekonomi hasil pangan; menurunkan angka kemiskinan; memperkuat struktur produksi komoditi; dan sebagainya. Sekarang perhatiannya berbalik menjadi: mengapa keadaan ekonomi Indonesia bisa jatuh secara dramatis dari lintasan pertumbuhan yang tinggi? Dengan kata lain, studi tentang Indonesia yang belakangan lebih

cenderung dimotivasi oleh keinginan untuk mengindari kehancuran ekonomi dan finansial yang hebat yang pernah dialaminya (Hill, 2001).

Meskipun banyak dikaji, sebenarnya masih terdapat perbedaan pandangan diantara para ekonom mengenai sebab-sebab utama dari krisis, terutama berkenaan dengan bobot dari masing-masing faktor penyebab krisis. Misalnya saja, apakah goncangan eksternal, khususnya efek penularan dari krisis regional, ataukah rapuhnya fundamental ekonomi, yang menjadi faktor penyebab terpenting. Kesepakatan umum semula hanya kepada hal yang telah jelas dengan sendirinya, yaitu urutan dan rangkaian peristiwa yang disebut krisis. Padahal, urutan peristiwa tidak selalu berarti kausalitas atau hubungan sebab akibat. Sementara itu, dinamika berikutnya pun berlangsung secara susul menyusul atau terjadi secara bersamaan.

Ada satu hal yang mesti dicermati dan menjadi pelajaran berharga di kemudian hari mengenai krisis ekonomi Indonesia pada tahun 1997. Krisis yang begitu dahsyat dan berdampak amat buruk bagi rakyat Indonesia itu ternyata tidak teramalkan oleh para ahli ekonomi. Beberapa ekonom yang kritis dan yang bukan mainstreams memang terlebih dahulu mengkhawatirkan keadaan dan sempat lebih dahulu menyadari buruknya keadaan. Namun, pihak Pemerintah dan ekonom kebanyakan sama sekali tidak menduga akan adanya kejadian-kejadian pada tahun 1997 dan setahun setelahnya.

Ketidakjelian pengamatan itu tidak hanya berlaku ekonom yang berasal dari Indonesia, namun juga yang berasal dari luar negeri. Hall Hill, seorang ekonom dari Australia yang dianggap sangat ahli Indonesia, mengakui bahwa dia samasekali tidak menduga atau meramalkan kejadian itu. Tatkala selesai menulis edisi kedua buku Ekonomi Indonesia-nya yang terkenal, pada bulan Mei 1999, Hall Hill (2001) mengaku masih juga belum bisa menebak dan memastikan arah perubahan selanjutnya dari rangkaian peristiwa yang terjadi.

A. Agenda Tersembunyi Dibalik Penjelasan Tentang Krisis

Sekalipun masih ada perbedaan, berbagai pandangan secara berangsur-angsur mengerucut ke dalam gugus ide tertentu yang sesuai dengan *mainstreams economics*. Pandangan para ekonom beraliran utama itu mendominasi cara berfikir dan arah kebijakan ekonomi Indonesia saat ini. Mereka "berhasil" memberi penjelasan mengapa krisis 1997 bisa terjadi, serta mengapa pula upaya pemulihan berjalan dengan lambat. Uraian mereka disertai rekomendasi apa yang sebaiknya sekarang dan di masa mendatang harus dilakukan. Kebanyakan analisis yang disodorkan mengetengahkan sebab-sebab internal, yang berasal dari dalam negeri Indonesia. Faktor eksternal justeru lebih dianggap sebagai pemicu saja. Dalam bahasa sederhana, jika perekonomian Indonesia kokoh maka guncangan eksternal tidak akan berpengaruh besar.

Berbagai faktor pun kemudian ditelusuri sampai jauh ke kurun waktu sebelumnya, tetapi tetap menekankan kepada keadaan domestik. Kerapuhan faktor internal itu sendiri kemudian dianalisa dari semua aspek, dan sering melampaui batasan ilmu ekonomi tradisional. Ada aspek yang berkenaan dengan perilaku, mental, budaya, kesalahan kebijakan, maupun kekurangan lain dari perekonomian dan dari bangsa Indonesia. Kita akan membahas beberapa diantaranya, sekaligus mengkritisi pandangan tersebut.

Pertama, adanya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang luar biasa buruk dan dianggap telah membudaya di Indonesia. Berbagai proyek pembangunan ekonomi digerogoti KKN; penggunaan dana utang luar negeri bocor oleh KKN, sehingga tak sepenuhnya sesuai dengan rencana; sebagian dana hasil minyak ditilap; hutan dibabat habis, dan hanya pura-pura direboisasi, serta hasil yang disetor kepada negara menjadi lebih kecil dari semestinya. KKN dinilai terjadi di semua level birokrasi, sehingga merupakan gejala umum. Pokoknya, banyak ekonom yang berpendapat bahwa

seandainya KKN tidak sebegitu parah, perekonomian Indonesia tak akan menjadi seterpuruk itu. Rekomendasi perbaikan yang disodorkan terkesan sederhana, yakni memberantas KKN.

Meskipun sederhana, rekomendasi semacam itu tidak mudah dilaksanakan, membutuhkan waktu bertahun-tahun agar terlihat dampak positifnya bagi perekonomian. Hal itu pun baru akan terwujud jika upayanya dilakukan secara konsisten. Sistem birokrasi dan budaya KKN telah terbentuk selama berpuluh tahun, maka pemberantasannya pasti membutuhkan waktu yang tak singkat. Upaya yang harus dilakukan sedikitnya mencakup aspek pembenahan prosedur birokrasi, reformasi perundangan, dan penegakkan hukum.

Terlepas dari kesetujuan kita tentang perlunya diberantas, apakah benar bahwa KKN merupakan akar permasalahannya? KKN adalah gejala umum di banyak Negara Sedang Berkembang (NSB), hanya berbeda tingkat keparahannya. Korea Selatan, Thailand, Malaysia, dan China juga sempat dilanda KKN yang serius. Mengapa kedaam mereka tidak seburuk kita? KKN jelas akan memperburuk keadaan suatu perekonomian. KKN membuat perekonomian nasional menjadi tidak efisien, sehingga lebih rentan terhadap berbagai gejolak ekonomi, namun bukanlah penyebab utama dari krisis ekonomi itu sendiri. Artinya, perbaikan yang mengandalkan pada pemberantasan KKN dapat dipastikan tidak akan menyelesaikan akar masalahnya. Hasil paling maksimal hanya akan mengobati beberapa gejala, atau sekadar menambah "daya tahan" rakyat atas penderitaan.

Dalam uraian selanjutnya nanti kita juga akan melihat bahwa fenomena KKN di Indonesia tidak sepenuhnya merupakan dinamika faktor internal (domestik). Meluasnya KKN terkait erat dengan operasi perusahaan (korporasi) multinasional di Indonesia, yang tidak segan memanfaatkan KKN bagi kelancaran usahanya. Banyak pula bukti tentang soal kebocoran dana utang dan bantuan luar negeri yang melibatkan pihak (oknum dan sistem birokrasi) lembaga

internasional itu sendiri. Bagaimanapun, KKN harus dilihat dari dua sisi, penawaran dan permintaan. KKN menjadi meluas antara lain karena penawarannya yang membesar (kesempatan dan besarannya) pula, yang justeru diberikan oleh pihak luar (asing).

Pada praktiknya, pelaksanaan rekomendasi ini bisa dikatakan lebih banyak memberantas korupsi skala ”kecil”. Korupsi dengan nilai yang terhitung kecil jika dilihat secara skala makroekonomi, sehingga tidak memadai dianggap sebagai penyebab utama krisis dan buruknya perekonomian. Rekomendasi itu juga tidak bersungguh-sungguh dalam artian tidak sampai mencakup apa yang oleh Amien Rais (2008) disebut *state capture corruption.* Selain itu, kita pun sulit untuk mengadili sesuatu yang tidak melanggar hukum formal (karena isinya juga telah direkayasa), namun secara nyata merugikan bangsa dan rakyat Indonesia.

Kedua, porsi negara yang terlalu besar dalam perekonomian. Sebagian penalaran tentang hal ini masih berkaitan dengan KKN, dimana keadaan demikian dinilai memberi peluang besar bagi KKN. Selain soal KKN, para analis ekonomi menekankan bahwa negara atau birokrasi bersifat lamban dan tidak efisien dalam mengelola perusahaan. Ketidakefisienan ini berdampak buruk tidak hanya kepada birokrasi dan BUMN, melainkan bagi produktivitas perekonomian nasional. Sementara itu, terlampau banyaknya kebijakan ekonomi yang bersifat campur tangan pada dunia usaha, juga dinilai amat buruk, sekalipun bermaksud baik dan tidak berunsur KKN. Dikatakan bahwa bagaimana mungkin para birokrat lebih tahu daripada pelaku bisnis tentang keadaan dunia usaha.

Pendapat bahwa porsi negara yang besar sebagai akar masalah dari krisis juga merujuk pada kasus Korea Selatan, dimana ada penyaluran pinjaman yang diarahkan oleh pemerintah dan hubungan yang mesra antara pemerintah dan konglomerat *Chaebol.*

Yang dilupakan adalah bahwa keberhasilan telah berlangsung selama puluhan tahun sebelumnya, di mana hal ini justeru terbukti memberikan kontribusi yang positif. Sampai saat ini pun di Korea Selatan, setelah krisis, hasil pencapaian tersebut sebagian besarnya masih bertahan. Perlu dicatat, pemerintah Korea Selatan terbukti mampu membangun pabrik baja paling efisien di dunia. Begitu pula dengan beberapa perusahaan negara dari Singapura, yang berkembang menjadi korporasi raksasa dan menginternasional. Artinya, fakta ini membantah pandangan bahwa hanya perusahaan swasta yang bisa efisien.

Disamping itu, argumen tentang penyebab krisis adalah karena terlampau besarnya campur tangan negara juga bisa dibantah dengan cara serupa seperti bantahan atas isyu KKN. Campur tangan negara pada perekonomian China, Korea Selatan, dan Malaysia tidak kalah besar dibandingkan dengan Indonesia. Sebaliknya pula, beberapa negara di Amerika Latin dan Thailand, pada kurun tertentu saat mereka belum diterpa krisis, telah sangat mengurangi peran negara dalam perekonomiannya. Pengurangan peran itu sesuai dengan advis IMF. Hasilnya tetap tidak lah menggembirakan, Amerika Latin masih sulit mengembangkan perekonomian yang kokoh sekaligus tumbuh sampai sekarang ini.

Di masa berikutnya, mungkin saja pemerintah memang harus memfokuskan tindakannya pada hal-hal yang mampu dilakukannya serta menyerahkan produksi banyak komoditas kepada sektor swasta. Akan tetapi pokok permasalahannya bukanlah peran pemerintah yang telalu berlebih di berbagai bidang ekonomi, melainkan justeru karena masih terbatasnya peran pemerintah di beberapa bidang utama yang menjadi kunci efisiensi perekonomian. Ada masalah berupa ketiadaan peraturan pemerintah untuk mengendalikan laju investasi pada suatu bidang atau sektor, tata korporasi (*corporate governance*) yang lemah, pengaturan yang baik di sektor finansial, dan

semacamnya. Tidak otomatis akan menjadi masalah jika pemerintah suatu negara mengarahkan pembangunan ekonominya kepada sektor tertentu sesuai dengan potensi yang dimiliki negara tersebut.

Seperti yang dikatakan Stiglitz (2002), tak dapat disangkal bahwa pemerintah memang kerap terlibat dalam terlalu banyak hal secara tidak terfokus, sehingga menurunkan efisiensi perekonomian. Akan tetapi menurutnya, negara memiliki peran penting yang harus dimainkan dalam regulasi yang tepat, perlindungan sosial dan penciptaan kesejahteraan. Pilihannya bukan apakah negara seharusnya terlibat atau tidak, namun bagaimana negara harus terlibat. Pertanyaan utamanya dengan demikian bukanlah cakupan dari keterlibatan pemerintah namun aktivitas dan metode pemerintahan. Negara yang memiliki perekonomian yang kuat selalu didukung oleh pemerintah yang terlibat dalam cakupan aktivitas yang luas.

Ketiga, adanya kesalahan strategi pembangunan ekonomi Orde Baru. Kesalahan terutama dituduhkan atas kurangnya orientasi bagi pertumbuhan ekspor. Orde Baru dianggap tidak mau, dan ketika mencoba memulai, tidak berhasil menjalankan kebijakan yang berorientasi "keluar". Pembangunan ekonomi Orde Baru dianggap berlebihan dalam fokus kepada pemenuhan kebutuhan domestik, industrinya dikembangkan hanya untuk menggantikan kebutuhan akan barang (konsumsi) impor saja. Segala upaya dan bantuan diberikan sebagai kemudahan, termasuk "proteksi" terhadap pesaing dari luar. Akibatnya, setelah kebutuhan domestik terpenuhi, dan ingin diekspor, sebagian besar industri manufaktur kita tidak mampu bersaing. Tatkala kebutuhan devisa sudah sedemikian besar, untuk pembayaran utang luar negeri (ULN) dan membiayai impor, hasil ekspornya tak mencukupi. Rupiah pun terpuruk, karena kebutuhan akan dolar tak diimbangi dengan persediaannya.

Argumen yang menyatakan bahwa proteksionisme akan menghambat inovasi sebenarnya agak kabur dan mulai banyak dibantah.

Berbagai fakta perekonomian menunjukkan bahwa pemerintah mampu menciptakan persaingan di antara perusahaan-perusahaan domestik yang akhirnya akan memberikan insentif bagi perusahaan domestik, termasuk insentif bagi pengembangan teknologi baru. Harus diakui bahwa di Indonesia memang terjadi kegagalan menciptakan persaingan internal (domestik) di beberapa sektor ekonomi. Akan tetapi kuncinya adalah kegagalan menciptakan persaingan internal yang sehat, dan bukan proteksionisme lah yang menyebabkan terjadinya stagnasi perekonomian. Secara logis, persaingan dari luar negeri akan berpeluang memperketat persaingan yang terjadi di pasar, dan bisa diharapkan meningkatkan efisiensi. Akan tetapi proteksionisme bisa dibenarkan untuk keperluan yang lebih luas karena bila perusahaan domestik tersisih dampaknya akan lebih buruk, terutama dalam jangka yang lebih panjang.

Sebenarnya, sekalipun agak terlambat, strategi berorientasi ekspor sudah mulai dilakukan oleh Orde Baru sejak pertengahan 80-an, jauh sebelum adanya krisis 1997. Industri tekstil, misalnya, sempat tumbuh amat pesat. Begitu pula beberapa sektor komoditi lainnya. Dan ingat, hasil komoditi primer, terutama migas dan pertambangan umum, masih cukup besar, dan selalu menyumbang devisa yang besar. Jika tidak ada "*force majeur*", krisis moneter tahun 1997, neraca pembayaran internasional Indonesia secara teknis jauh lebih baik dari Meksiko atau negara Amerika latin lainnya ketika mereka mengalami krisis utang. Atas dasar kondisi itu pula, pada awalnya, Indonesia diduga (termasuk oleh ahli bank Dunia dan IMF) akan lebih kuat daripada Thailand dalam menghadapi krisis berantai di Asia Timur dan Selatan sejak pertengahan 90-an.

Argumen bantahan lain adalah bahwa negara-negara yang sangat berorientasi kepada ekspor seperti Korea Selatan pun tetap mengalami krisis yang serius. Artinya, berorientasi ekspor atau tidak, bukan

merupakan penyebab utama krisis. Memang sangat mungkin faktor itu berpengaruh bagi upaya pemulihan dengan resep IMF, dimana Korea Selatan dan Thailand menjadi lebih cepat pulih. Catatannya, kondisi demikian lebih dikarenakan jenis resep pemulihannya. Dapat diibaratkan sebagaimana tubuh manusia, resep pengobatan dengan antibiotik kimiawi pasti berbeda dengan pengobatan memakai tetumbuhan atau bahan alami lainnya. Resep IMF dan cara hidup yang kemudian dianjurkan justeru mengakibatkan "metabolisme" perekonomian selalu rentan dengan berbagai penyakit, bahkan untuk penyakit yang sama. Lagipula, bukankah telah dapat diartikan bahwa kurangnya orientasi kepada ekspor sebagai bukan faktor penyebab. Kesalahan strategi Orde Baru dalam konteks ini bukan merupakan penyebab krisis, paling jauh hanya memperparah keadaan dan memperlambat pemulihan dengan "resep" tertentu (IMF).

Keempat, argumen-argumen lama yang populer ketika memulai pembangunan tahun 1970-an, khususnya sewaktu membenarkan ULN dan penanaman modal asing (PMA) masuk secara besar-besaran, diutarakan kembali. Diantaranya adalah: kurangnya sumber daya manusia yang terdidik dan terlatih; perkembangan teknologi produksi yang lamban; dan modal (untuk investasi) yang masih kurang, akibat kecilnya tabungan domestik. Bahkan ada ahli yang tetap tega "menuding" bahwa rakyat kita masih banyak yang malas, kurang motivasi, dan semacamnya.

Semua hal tersebut adalah tidak benar sebagai penyebab. Sebagian besar pandangannya bersifat mitos, yang sejak puluhan tahun lampau sudah dihembuskan oleh teori modernisasi, suatu konsep induk dari kapitalisme bagi negara terbelakang. Bangsa Indonesia tidak terdiri dari orang-orang yang bodoh, malas, dan tak punya motivasi untuk maju. Terbukti sebagian besar rakyat sungguh cepat belajar, rajin, berhasrat ingin maju, dan bersedia menabung. Lebih dari segalanya, mereka

kebanyakan penyabar, masih peduli satu dengan lainnya, dan sangat berorientasi pada perdamaian. Masalahnya menjadi berbeda jika mereka dibodohi, dibuat tak berdaya, dan dibuat menjadi konsumeris.

Tidak beralasan kuat pula pandangan bahwa kita selalu kekurangan modal. Kekayaan Sumber Daya Alam (SDA) kita merupakan modal yang amat besar, disamping lahan pertanian yang subur secara alamiah. Indonesia bukan negara yang tidak memiliki apa-apa. Mitos akan perlunya modal (uang dan teknologi) untuk pengurasannya telah terbukti selama lebih dari tiga puluh tahun makin "memiskinkan" Indonesia.

Apa yang terjadi ketika Indonesia membuka diri seluas-luasnya bagi modal asing (dan teknologinya)? Lebih dari 10 milyar barel minyak mentah sudah diambil; 70% hutan alam kita rusak; beberapa milyar ton batubara dikuras; ribuan ton emas dan perak diangkut ke luar negeri; keadaan perikanan laut kita sudah memprihatinkan; pertanian kita menjadi bergantung pada pupuk kimia dan pestisida; lingkungan hidup berubah menjadi memburuk; dan sebagainya. Sementara itu, dalam ukuran konvensional (ilmu ekonomi) pun, perekonomian Indonesia belum membaik secara berarti (lihat lagi bab 2 dan 3). Harap diingat sekali lagi, ada jutaan orang miskin (37 juta menurut ukuran BPS, dan 100 juta menurut ukuran Bank Dunia) serta puluhan juta pengangguran (tertutup dan terbuka) yang mestinya berhak atas hasil SDA tersebut. Luar biasanya lagi, Indonesia masih harus menanggung beban utang luar negeri (sekarang ditambah utang dalam negeri) untuk membayar hasil berupa kondisi semacam itu.

Ingat juga uraian pada bab 4 tentang adanya dana (baca sebagai modal) menganggur di perbankan dan yang belum optimal pemanfaatan dana dari bursa saham. Ada indikasi tentang bukan ketiadaan dana yang menjadi masalah, melainkan kemampuan kita untuk mengarahkannya agar bisa menjadi investasi di sektor

produksi. Soal ketepatan pengelolaan (bukan soal kekurangan) modal untuk investasi ini juga tercermin dari pengelolaan APBN yang masih buruk, sejak dari perencanaan hingga realisasi.

Kelima, Indonesia dianggap tidak memiliki komitmen yang kuat dan kurang konsisten menerapkan kebijakan pasar bebas, khususnya dalam hal perdagangan bebas dan arus finansial bebas. Para penentu kebijakan Indonesia pada masa lalu dinilai cenderung mengadopsi kebijakan ekonomi intervensi pasar. Antara lain yang dituding adalah: kebijakan proteksi *infant industry*, strategi industrialisasi substitusi impor, subsidi berlimpah, terlalu banyaknya BUMN, regulasi yang terlampau ketat atas sektor keuangan, pembatasan berlebih atas arus keluar masuk modal internasional, dan lain sebagainya. Semuanya dianggap mendistorsikan pasar sehingga alokasi sumber daya menjadi tidak efisien, dan ada hambatan besar bagi perekonomian untuk melakukan penyesuaian (ke arah keseimbangan) jika terjadi goncangan eksternal.

Sejak pertengahan 1980an sebenarnya pemerintah Indonesia telah mulai menerapkan kebijakan yang tergolong agenda neoliberalisme, baik karena pertimbangan para teknokratnya maupun akibat tekanan kekuatan (modal) internasional. Namun, analisis para pendukung neoliberal setelah terjadinya krisis tetap menyalahkan lambatnya upaya liberalisasi itu sehingga perekonomian tidak kuat menahan goncangan eksternal, yang kemudian berujung pada krisis. Mereka amat merekomendasikan agar Indonesia saat ini lebih konsisten dalam menerapkan kebijakan pro pasar, terutama sekali berupa kebijakan perdagangan bebas dan arus finansial bebas.

Argumen lama mengenai keunggulan perdagangan (internasional) bebas banyak dikedepankan lagi, terutama yang berbasis teori keunggulan komparatif. Intinya, jika pemerintah tidak mendistorsi perdagangan, maka masing-masing negara akan

mengkhususkan diri dalam produksi dan ekspor barang yang sesuai dengan sumber daya (faktor produksi) yang dimilikinya. Seandainya suatu negara tidak memiliki keunggulan absolut pun, masih terbuka kemungkinan untuk memproduksi barang karena memiliki keuntungan (efisiensi) secara relatif. Argumen tambahan yang bersesuaian dengan itu adalah akan "murahnya" barang akibat globalisasi yang ditopang pasar bebas, dan sebaliknya jika akan dirintangi.

Sebagaimana yang beberapa kali dibahas terdahulu, negara-negara industri kaya itu (termasuk Amerika dan Inggris) dahulunya melakukan intervensi pasar atau tidak sepenuhnya menganut perdagangan dan arus finansial bebas, yang bahkan masih berlangsung dalam tingkat tertentu (sebagian secara terselubung). Sementara itu, kisah sukses sebagian negara berkembang justeru adalah karena program intervensi yang dirancang dengan baik, atau tidak menjalankan perdagangan yang betul-betul bebas. Dengan kata lain, soal perdagangan dan arus modal yang bebas lebih bersifat mitos, baik sebagai argumen untuk menunjukkan keberhasilan ataupun tuduhan atas penyebab krisis jika tidak dianut secara mutlak.

Fakta lainnya adalah mengenai tingkat keparahan krisis yang justeru lebih rendah pada negara yang taraf liberalisasi perdagangan dan keuangannya lebih rendah pula, seperti Malaysia dan Taiwan. Bahkan, mereka bisa dikatakan tidak mengalami krisis. Dapat saja dikatakan hal yang sebaliknya dari pandangan pendukung neoliberalis, yakni justeru perdagangan bebas (khususnya arus modal bebas dan sistem nilai tukar bebas) yang lebih berperan sebagai penyebab krisis.

Untuk kasus Indonesia, kita telah melihat tema-tema deregulasi dan pasar bebas sangat mendominasi wacana para pengambil kebijakan dan para ekonom sejak pertengahan tahun 1980 an, jauh sebelum krisis. Sulit diterima argumen bahwa karena kebijakannya masih kurang liberal sehingga tetap Indonesia tetap mengalami

krisis. Mustinya kita malah mengandaikan tidak akan terjadi krisis jika kebijakan perdagangan bebas dan arus modal bebas (termasuk sistem devisa dan nilai tukar) tidak diadopsi secara membabi buta.

Pada masa yang akan datang, kemungkinan krisis akan berulang (meskipun dalam eskalasi yang berbeda) akan menjadi lebih besar dengan segala kebijakan neoliberal. Pada saat ini saja, setiap fluktuasi perekonomian dunia (bahkan jika hanya terjadi pada komoditi tertentu) secara langsung mempengaruhi perekonomian Indonesia. Sangat jelas bahwa pilihan yang paling potensial bagi Indonesia adalah memanfaatkan perdagangan dan arus modal internasional secara lebih strategis dan berhati-hati.

Kotak 5.1
Ringkasan sebab krisis Indonesia

Penyebab krisis	Argumen bantahan
KKN yang besar dan membudaya	KKN serupa terjadi di negara lain, tetapi keadaan ekonomi tak separah kita; Ada "penawaran" KKN yang berasal dari luar
Porsi negara/pemerintah yang terlalu besar dalam perekonomian, tidak efisien	Ada negara dengan porsi negara setara, keadaannya jauh lebih baik; Intervensi negara dalam perekonomian kadang bisa efisien
Strategi pembagunan ekonomi salah, kurang berorientasi ekspor	Negara dengan orientasi ekspor, juga terkena krisis
Argumen lama, seperti ketika mulai pembangunan:kurang modal, masyarakat kurang motivasi, kurang rajin dan kurang pintar	Sebagian besar bersifat mitos; kita kaya SDA, rakyat rajin, bermotivasi, cepat belajar dan mau menabung
Kurang konsisten menerapkan kebijakan pro pasar bebas, khususnya dalam hal perdagangan bebas dan arus finansial bebas	Bersifat mitos atau prasangka atau tak berdasarkan fakta empiris, bisa saja dikatakan hal yang sebalinya

Kembali kepada pertanyaan semula, mengapa krisis bisa terjadi sedemikian parah dan kondisi perekonomian kita sampai saat ini masih sedemikian buruk?. Tadi kita telah menolak seluruh pandangan di atas, setidaknya dalam arti menganggapnya sebagai faktor

utama. Sudah pula diingatkan di bagian awal, semua pendapat ini menjadi bias karena terlampau melihat "ke dalam" negeri sendiri. Mestinya kita juga harus sangat mencermati faktor eksternal yang amat mempengaruhi bahkan memaksa dinamika ekonomi tertentu kepada perekonomian Indonesia.

Jawaban yang lebih masuk akal dan dapat pula menempatkan berbagai pandangan tadi secara proporsional akan dapat diperoleh dengan mencermati berbagai faktor eksternal yang amat mempengaruhi perekonomian Indonesia sejak dahulu. Dengan cara demikian, menurut pandangan saya, faktor penyebab utama dari krisis 1997 dan kondisi buruk (yang digambarkan oleh bab 2 dan 3) adalah karena **terintegrasinya perekonomian Indonesia pada tatanan kapitalisme internasional**. Soal KKN dan lain-lainnya memang turut memperburuk keadaan. Hanya harus dicatat bahwa sebagian dari sebab yang disebutkan di atas, justeru timbul ketika kita mulai terjerat pada mekanisme ekonomi internasional yang eksploitatif terhadap Indonesia, sebagaimana yang terjadi terhadap Negara Sedang Berkembang (NSB) lainnya.

B. Sejarah Singkat Kapitalisme di Indonesia

Proses integrasi tersebut harus ditelusuri sejak masa kolonial, bersesuaian dengan fase perkembangan dari Kapitalisme. Keadaan kita saat ini tidak bisa dilepaskan dari era perdagangan rempah-rempah dengan armada dagang Eropa; masa penyerahan paksa dengan VOC; masa tanam paksa; pengembangan industri gula beserta perkebunan tebu yang menjadi sektor *enclave*; masuknya perusahaan minyak asing sejak akhir abad 19; berkembangnya industri perbankan sejak pertengahan abad 19; dan seterusnya.

Pada mulanya, *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) melakukan perniagaan biasa dengan para penduduk di beberapa wilayah pelabihan nusantara. VOC yang resminya adalah perusahaan

swasta Belanda itu berangsur-angsur memiliki kekuatan monopoli di sebagian wilayah pada awal abad 17, baik karena kekuatan ekonomi (armada dan modalnya) maupun kekuatan militernya (karena dipersenjatai dan memiliki pasukan tentara). Sejak akhir abad ke 17, VOC menguasai perdagangan monopolistik atas beberapa komoditi (terutama rempah-rempah) di hampir semua wilayah perdagangan nusantara.

Dilihat dari segi teknis produksi, VOC tidak melakukan perubahan yang berarti dalam tatanan agraria nusantara, begitu pula dengan banyak aspek perekonomian lainnya. Pengecualian tidak mengintervensi produksi hanya terjadi di sedikit wilayah seperti Maluku dan kabupaten Priangan, di mana ada kewajiban dan larangan menanam komoditi tertentu. Secara keseluruhan, VOC lebih berupaya memperoleh (memaksakan) hak pembelian dan penjualan tunggal saja (monopoli).

Bagaimanapun, perdagangan paksa selama kurang dari satu abad membuat VOC tumbuh menjadi korporasi raksasa pertama di dunia. Hal ini antara lain ditandai oleh : kepemilikan atas ratusan kapal dagang dan kapal perang, puluhan ribu karyawan, dan ribuan pasukan. Semuanya dimungkinkan karena surplus ekonomi yang dihasilkannya begitu besar. Dengan ongkos yang besar saja, para pemilik saham di Belanda masih mendapatkan keuntungan yang besar, begitu pula dengan pajak yang diterima oleh kerajaan Belanda. VOC kemudian memang bubar dan dinyatakan "bangkrut" pada tahun 1799. Namun, hal itu lebih karena soal teknis manajemen dan keuangan internalnya, bukan karena tidak besarnya surplus yang diambil dari nusantara.

Kerajaan Belanda mengambil alih segala aset VOC, dan membentuk pemerintahan Hindia Belanda di nusantara. Wilayah yang telah dikuasai VOC kemudian bahkan diperluas (sejak 1817) dan

dikelola secara lebih baik bagi sumber surplus ekonomi Belanda. Sejak abad 19 itu pula, perekonomian nusantara semakin banyak mengalami diversifikasi dan semakin terkait dengan pasaran internasional (tidak hanya bertumpu kepada komoditi rempah-rempah saja).

Sebagai contoh, pemerintah Hindia Belanda menjalankan sistem *Cultuurstelsel* (tanam paksa) di banyak wilayah, terutama di pulau Jawa. Istilah *Cultuurstelsel* itu sendiri sebenarnya hanya berarti ”sistem pembudidayaan”, namun dikenal luas sebagai tanam paksa oleh sejarawan dan bangsa Indonesia karena sifat memaksa dan eksploitatifnya. Rakyat dipaksa untuk menanami seperlima hingga separuh dari tanah mereka (tergantung wilayahnya) dengan tanaman ekspor yang ditetapkan oleh pemerintah kolonial Belanda. Tanaman yang utama adalah : tebu, indigo, teh, kopi, lada, kayumanis dan tembakau. Petani memang diberi upah namun secara sepihak oleh Belanda atau agen (penguasa) lokal yang ditunjuk. Selain itu, bagian tanah yang ditanami dengan komoditi pilihan sendiri pun masih dikenakan pajak.

Salah satu yang nantinya berpengaruh besar (selain soal eksploitatif) dari era tanam paksa dan pajak tanah ini adalah dikenalnya uang sebagai alat pembayaran yang diterima secara lebih luas (sampai ke desa-desa). Salah satu pilar kapitalisme mulai masuk dalam kehidupan masyarakat umum.

Penghapusan sistem tanam paksa diikuti oleh masuknya modal swasta Belanda sejak tahun 1870. Modal itu diinvestasikan ke dalam sektor-sektor perkebunan besar di Jawa dan sumatera. Seluruhnya berorientasi ekspor, dan menciptakan sektor-sektor *enclave* yang hampir tidak berkaitan dengan dinamika ekonomi penduduk lokal. Paling jauh hanya penggunaan tenaga kerja dengan bayaran yang amat murah (bisa dikatakan mendekati arti kerja paksa).

Politik ekonomi yang lebih liberal itu kemudian mengundang lebih banyaknya modal asing yang masuk, tidak hanya Belanda. Seiring dengan pertumbuhan perekonomian dunia, investasi pun merambah beberapa sektor produksi dan pertambangan. Beberapa perkembangan yang penting dan berpengaruh kuat bagi fondasi kapitalisme di Indonesia adalah : soal pemakaian (sewa) tanah rakyat oleh pengusaha, peraturan perburuhan, dan peraturan pertambangan.

Ketika Indonesia merdeka secara politik pada tahun 1945, pemerintah baru masih disibukkan untuk mempertahankannya selama bertahun-tahun dari upaya kaum kolonial untuk kembali. Pada saat bersamaan, agenda konsolidasi politik bangsa juga membuat sebagian besar agenda ekonomi terabaikan sampai waktu yang lama. Segala konsep dasar perekonomian (termasuk strategi pembangunan industri dan pertanian) sebenarnya sudah mulai berhasil dirumuskan, namun terhalang beberapa agenda politik yang lebih mendesak.

Meskipun dominasi kapitalisme atas Indonesia di era 1945-1965 tidak terlihat langsung, sebenarnya dinamika perekonomian Indonesia masih cukup kuat dipengaruhinya. Struktur ekonomi dan mekanisme perekonomian yang diwariskan VOC dan pemerintah Kolonial Belanda tidak serta merta punah dengan kepergiaannya secara fisik. Jangan dilupakan bahwa perdagangan internasional masih terus berlangsung pada saat itu, dan sebagian besar pertambangan tetap berproduksi (meskipun dengan kondisi berfluktuatif). Perdagangan itu masih memberi surplus bagi wilayah sentral kapitalisme.

Perkembangan keadaan eskploitatif bagi Indonesia dari waktu ke waktu tersebut konsisten dengan fase pertumbuhan kapitalisme internasional (saat ini biasa disebut kapitalisme global), yang telah kita bahas pada bab 4. Oleh karenanya kita tidak mengupas lebih lanjut dan dalam mengenai fase kolonialisme. Begitu pula pembahasan tentang pasang surut hubungan Indonesia dengan kapital-

isme internasional pada era Soekarno, karena memerlukan detil yang lebih teliti. Yang perlu dicatat adalah kapitalisme tidak pernah benar-benar mau melepas Indonesia sebagai salah satu sumber surplus ekonominya yang utama, sekalipun pada saat itu rezim berkuasa kurang bersahabat dengan mereka.

Kita akan lebih banyak membahas era pemerintahan Soeharto. Maksud utama uraian adalah memberi argumen sekaligus untuk menegaskan pendirian bahwa sebab utama krisis saat ini adalah karena terintegrasinya perekonomian Indonesia dalam tatanan kapitalisme global.

Masa awal Orde Baru ditandai dengan masuknya ULN dan PMA secara besar-besaran. *Inter Governmental Group on Indonesia* (IGGI, yang didalamnya terdapat: Bank Dunia, ADB, Jepang dan Amerika) menjadi forum penting bagi konsultasi dan pencairan ULN, serta memberi rekomendasi bagi perusahaan swasta asing (*Multinational Corporation*/MNC) agar berinvestasi di Indonesia. Indonesia terutama sekali diwakili oleh pemerintahnya, yang berarti bahwa peran negara amat besar. Semua proyek ULN berhubungan dengan pemerintah (negara). Sementara itu, selain dengan pemerintah, kebanyakan proyek PMA berurusan dengan kaum kapitalis domestik yang sebagian besar merupakan konco (kroni) politik para penguasa.

Proyek PMA terbesar tentu saja di bidang pengelolaan SDA dan energi, yang sebagiannya melanjutkan usaha terdahulu yang sempat tersendat-sendat karena kebijakan kurang bersahabat di era Soekarno. Berbagai kontrak karya yang baru atas migas dan mineral lainnya dibuat, juga proyek kerjasama dengan kapitalis domestik dalam pemungutan hasil hutan dan laut. Ada beberapa proyek PMA atau patungan lainnya, terutama yang sama sekali baru, yang berorientasi sebagai produsen barang substitusi impor. Bisa dikatakan bahwa proyek ULN berfungsi "memperlancar" operasional PMA tersebut, dan demi kelancaran bisnis selanjutnya, para kapitalis kroni

terlibat hampir di semua sektor. Mudah dibayangkan tentang arti penting infrastruktur (jalan, pelabuhan, bandara, pembangkit listrik, dll) dan ketersediaan sumber daya manusia dengan kualifikasi yang dibutuhkan (terutama melalui sarana pendidikan) bagi keberlangsungan bisnis kaum kapitalis. Yang belakangan ini diarahkan agar dibiayai oleh ULN, yang nantinya dibayar oleh rakyat Indonesia.

Lihat bedanya dengan saat ini, dimana mereka (CGI, IMF, MNC, dan lain-lain) mengeluhkan besarnya peran negara dan adanya KKN. Dahulu mereka mengoptimalkan kondisi rezim otoriter, yang biasa disebut para kritisi dengan rezim *developmentalis represif*. Merundingkan utang dan investasi asing akan jauh lebih mudah dengan pihak yang terbatas, tanpa melibatkan rakyat kebanyakan. Bagi kaum kapitalis asing, masalahnya hanya bagaimana memperhitungan secara ekonomis, dengan memasukkan unsur KKN sebagai biaya tambahan. Asalkan hasil nantinya memberi keuntungan atau surplus yang besar, KKN akan ditoleransi, bahkan dimanfaatkan. Sekarang, pada saat mereka harus menerima pembayaran ULN (cicilan dan bunga), serta memikirkan cara agar perolehan labanya bisa lebih besar lagi, maka konsep baru perlu diperkenalkan.

Rezim yang terkesan tampil lebih demokratis, akan lebih menguntungkan. Pihak legislatif, misalnya, tidak akan mudah bersepakat dengan pemerintah untuk "ngemplang" utang. Mereka juga bisa membeli BUMN dengan harga sangat murah, karena kebutuhan pemerintahan baru yang sedang kesulitan dana anggaran. Korporasi swasta (apalagi yang dahulunya sangat dekat dengan penguasa politik) yang sedang kesulitan, dapat dibeli pula dengan harga cukup murah. Padahal, sebagian perusahaan (BUMN dan swasta) itu dahulunya dibangun dengan ULN dan PMA. Pihak legislatif dan pemerintah kebingungan akibat beban anggaran yang amat besar, sehingga bersedia melakukan apa saja untuk mengatasinya. Disamping itu, demokratisasi juga diwujudkan dengan adanya

pemisahan secara tegas antara fungsi kebijakan fiskal yang ada pada pemerintah dengan fungsi kebijakan moneter yang berada pada Bank Indonesia. Lebih jauh lagi, agar fluktuasi nilai rupiah bisa dikendalikan, maka sektor keuangan harus diinternasionalisasi, serta sepenuhnya menggunakan sistem nilai tukar bebas. Jangan salah, pengendalian nilai rupiah versi pihak kapitalis tidak selalu sejalan dengan yang tertuang dalam tujuan Bank Indonesia, sekalipun sementara ini masih bersesuaian.

Ironi terjadi. Ketika mengambil keputusan tentang perlunya ULN dan PMA, beserta strategi pembangunan ikutannya, Indonesia diwakili oleh rezim otoriter. Hampir seluruh keputusan diambil tanpa kontrol sama sekali oleh rakyat. Ketika sampai masa puncak bagi penanggungan beban, maka keputusan harus melibatkan lebih banyak pihak, dengan slogan demokrasi. Perhatikan sekali lagi, kewenangan dibagi sedemikian rupa, sehingga tindakan radikal yang bisa merugikan kapitalisme internasional, justeru bisa diminamalisir. Sekadar ilustrasi: Gubernur Bank Indonesia adalah anggota dewan gubernur IMF, sedangkan menteri keuangan adalah anggota dewan gubernur Bank Dunia; penyusunan dan pelaksanaan APBN melibatkan DPR hampir sepanjang periode anggaran dan dalam banyak detil. Seandainya ada Presiden terpilih yang sangat nasionalis dan populis, misalnya, maka wewenangnya untuk mengambil keputusan pun tidak "mencukupi" untuk "ngemplang utang". Ada kecurigaan bahwa jatuhnya Gus Dur, yang sempat didukung oleh para ekonom nasionalis populis, sedikit banyak berkaitan dengan persoalan ini.

C. Pelaksanaan Agenda Neoliberalisme di Indonesia

Sebenarnya, konsep neoliberalisme sudah dikenal dan mulai dijalankan sebagiannya di Indonesia pada pertengahan era 80-an. Pada saat itu, harga minyak mentah jatuh, pembayaran ULN mulai besar, sedangkan proyek-proyek pembangunan ekonomi belum terlalu

berbuah hasil jika dilihat dari kemampuannya memasok devisa ataupun pendapatan ke kas negara. Pemerintah Orde Baru mendapat kesulitan dalam APBNnya. Berkembanglah tema-tema seperti: liberalisasi, khususnya bidang perbankan dan keuangan; debirokratisasi dan deregulasi; privatisasi BUMN; upaya memacu ekspor nonmigas, dan sebagainya. Persis seperti yang disarankan kaum neoliberalis. Pasti bukan suatu kebetulan, jika IMF sudah secara intens memberikan laporan khusus tentang ekonomi Indonesia dan memberikan banyak "bantuan teknik", sekalipun belum bisa memaksa sepenuhnya. Oleh karena rezim Orde Baru beserta kroninya masih cukup kuat menguasai politik dan ekonomi, agenda tersebut berjalan dengan "pilih tebu", sesuai dengan yang menguntungkan mereka saja. Sebagian tema tersebut hanya wacana, belum betul-betul dilaksanakan, misalnya tentang debirokratisasi. Kadang ada konflik kepentingan, berebut jatah, antara kapitalis internasional dengan kapitalis kroni Soeharto. Orde Baru juga agak terbantu, ketika harga minyak mentah mulai merangkak naik, dan Yendaka (kenaikan yen atas dolar, yang memperberat beban ULN Indonesia) berangsur-angsur stabil.

Pelaksanaan agenda-agenda ekonomi neoliberal secara masif baru berlangsung setelah Indonesia mengalami krisis pada tahun 1997. Dengan dimandori oleh IMF, pemerintah Indonesia secara resmi menjalankan sebagian besar paket kebijakan ekonomi neoliberal. Ingat bahwa *LoI* adalah surat resmi dari pemerintah Indonesia kepada IMF, yang berisi komitmen untuk menjalankan suatu paket kebijakan ekonomi. *LoI* selalu diperbaharui mengikuti *assesment* (analisa penilaian) dan *review* (penilaian dan rekomendasi) IMF. Ada 24 *LoI* selama periode akhir tahun 1997 sampai dengan tahun 2003 (rata-rata satu *LoI* setiap tiga bulan). Nota Keuangan RAPBN dan pernyataan resmi lainnya dari pemerintah pun tak begitu menutupi adanya agenda tersebut, meski tidak menyatakan secara terbuka

sebagai paket kebijakan Konsensus Washington atau neoliberalisme. Yang jelas pula, ada upaya sosialisasinya sebagai satu-satunya alternatif untuk keluar dari krisis.

Pengecualian hanya ada di sebagian masa jabatan Gus Dur, ketika beberapa menteri di bidang ekonomi sempat terlihat berupaya kuat untuk bernegosiasi. Wajar jika para pendukungnya mencurigai adanya campur tangan pihak asing (kekuatan modal) dalam proses kejatuhan Gus Dur. Sebelumnya, pemerintahan Habibie tak berdaya, karena mendapat tekanan dari luar dan dalam negeri, sehingga menurut saja dengan IMF. Masih kuatnya kroni Soeharto, membuat pemerintahan Habibie hanya "mengulur waktu" dalam melaksanakan *LoI*, berkenaan dengan upaya mereka menyelamatkan aset ekonomi kelompoknya. Pemerintahan Mega dan SBY sudah menjalankan sepenuhnya segala rekomendasi IMF. Menteri dan pejabat penting yang relevan dengan agenda neoliberal, hampir seluruhnya berasal dari poros Washington. Mega berganti dengan SBY, akan tetapi perhatikan bahwa beberapa nama di kementerian perekonomian (termasuk pengelolaan SDAE) dan pejabat Bank Indonesia tidak "pensiun". Paling jauh bertukar posisi, atau menaikkan beberapa "kader muda"nya. Ada beberapa tokoh, yang terkesan berupaya "negosiasi" soal privatisasi, namun pada dasarnya hanya berkaitan dengan "harga", bukan dengan soal orientasi kebijakan.

Paket program IMF, yang resminya adalah surat komitmen dari pemerintah Indonesia kepada IMF (sewaktu menuliskannya sudah "dibimbing"), dikenal pula dengan sebutan Program penyesuaian struktural (*Structural Adjustment Program*/SAP). SAP yang berisikan agenda di atas bemaksud "menyesuaikan" struktur ekonomi Indonesia agar bisa lebih terintegrasi dengan perdagangan internasional, tepatnya denga kapitalisme internasional. Pengertian

struktur di sini berbeda dengan dalam analisa politik. Struktur dimaksud berkenaan dengan segala hal yang menunjang liberalisasi perdagangan dan lembaga keuangan, serta menjamin akuntabilitas penggunaan keuangan negara. Cakupannya antara lain: peraturan perundang-undangan, pembenahan lembaga-lembaga keuangan, mekanisme keuangan dan devisa, serta kebijakan publik.

Menggunakan kalimat sederhana, maka seluruh paket SAP mengarah kepada pengecilan peran negara, sekaligus meningkatkan peran mekanisme pasar dalam perekonomian. Negara lebih terfokus sebagai penjamin keamanan, memberlakukan hukum untuk ketertiban, dan hanya dalam keadaan terpaksa memberi bantuan "darurat". Pasar lah yang dianggap paling berkompeten memutuskan tentang: apa saja yang akan diproduksi dan seberapa banyak jumlahnya; seberapa banyak orang yang bisa bekerja (berarti seberapa yang menganggur), berapa upahnya; siapa saja yang akan lebih menikmati pertumbuhan ekonomi; dan sebagainya. Yang dijanjikan, sebagaimana semua konsep kapitalisme yang terdahulu, jika dilaksanakan dengan konsisten maka akhirnya semua orang akan sejahtera, meskipun dengan tingkatan yang berbeda. Bukankah sejak awal telah dikatakan oleh ajaran kapitalisme: "jika setiap individu mengejar kepentingan ekonominya sendiri dengan sungguh-sungguh, maka hasil keseluruhannya bagi kesejahteraan orang banyak akan lebih baik daripada jika mereka bersama-sama merencanakan dan berusaha untuk itu."

Sebagaimana yang sudah diingatkan Gramsci, bahwa gagasan yang mendominasi karena didukung oleh suprastruktur akan menjadi power yang tak tertandingi oleh apa pun. Kondisi tersebut diperoleh oleh konsep kapitalisme neoliberal. Ada gagasan yang sistematis dan konsisten, dan dapat dijelaskan seolah menguntungkan bagi semua orang di dunia. Ada suprastruktur, berupa negara, lembaga resmi internasional, pasar keuangan dan pasar modal dunia,

serta korporasi multinasional (MNC). Dan ada suprastruktur di masing-masing NSB, yang lebih melicinkan jalan bagi mereka.

Kotak 5.2 Ringkasan Agenda dan instrumen Neoliberalisme di Indonesia

- Agenda Neoliberalisme di Indonesia:
  - liberalisasi keuangan; antara lain: kurs bebas, devisa bebas, pengembangan BEJ.
  - liberalisasi perdagangan; meratifikasi keputusan WTO.
  - pengetatan prioritas APBN, termasuk pencabutan subsidi.
  - privatisasi BUMN.
  - penjualan korporasi domestik kepada modal internasional.
  - perlindungan maksimal bagi hak milik pribadi (swasta).
  - penerapan harga pasar bagi energi.
  - mekanisme harga bagi pasar tenaga kerja; minimalkan perlindungan buruh.
  - Bank Indonesia sepenuhnya mengikuti *Bassel*I dan *Bassel*II dari BIS.
- Instrumen utama neoliberalisme pada tingkat internasional: IMF, negara adidaya, World Bank, WTO, BIS, MNC, pasar uang/ modal internasional,dan lain-lain
- Instrumen utama neoliberalisme pada tingkat domestik: UU/ peraturan, kebijakan ekonomi pemerintah, kebijakan moneter/ perbankan dari Bank Sentral, kapitalis kroni, bursa saham, ahli ekonomi, ahli keuangan dan akuntansi, opini publik

D. Sisi lain dari Kapitalisme di Indonesia

Pandangan seorang pemikir tentang para tiran, dapat dipakai untuk menggambarkan dosa kapitalisme neoliberalisme terhadap umat manusia saat ini. Dikatakannya bahwa: “Kejahatan mereka yang terbesar bukanlah karena mereka telah menindas dan menyengsarakan hidup kami, melainkan karena mereka telah memperkenalkan dan mengajarkan cara-cara yang yang jahat.” Kapitalisme jelas telah mengakibatkan pengambilan hak-hak ekonomi banyak orang di seluruh dunia; Kapitalisme telah menghabiskan banyak sumber daya alam dan merusak lingkungan; Kapitalisme telah

menyengsarakan hidup banyak manusia. Akan tetapi lebih dari itu, kapitalisme memperkenalkan dan membuat banyak orang berfikir dan bertindak seperti yang "diajarkannya".

Tentu saja kita tidak bermaksud mengatakan bahwa masyarakat sudah menjadi penganut kapitalisme, atau menjadi pendukung kaum kapitalis. Sebagian kecil dari mereka memang sudah demikian. Sebagian besar lainnya adalah korban (*victims*), yang dipaksa hidup dengan dominasi dari kapitalisme sebagai formasi sosial. Akan tetapi menarik untuk memahami fenomena para "penganut" kapitalisme tersebut, terutama yang hidup di Indonesia saat ini.

Secara umum kita bisa membaginya dalam empat kelompok, dimana seseorang bisa saja masuk ke dalam lebih dari satu kategori. *Pertama*, mereka yang memiliki kepentingan langsung dalam proses pemupukan atau akumulasi kapital (*rent seeking* dan *capital acumulation*), karena mereka sendiri tergolong memiliki kapital yang besar jika dibandingkan kebanyakan orang lain. Sebagian besar mereka berasal dari kapitalis konco era Orde Baru, dan sebagian lainnya adalah mantan pejabat, sipil dan militer, yang "berubah" menjadi kaum kapitalis domestik. Merekalah yang saat ini paling menikmati bunga obligasi atau utang dalam negeri pemerintah.

Kedua, para pekerja profesional, terutama para ahli ekonomi dan keuangan, yang keahliannya memang menjelaskan dan menjalankan sebagian dari mekanisme kapitalisme di Indonesia. Mereka berada di bank sentral, perbankan umum, perusahaan keuangan, bursa saham, konsultan bisnis, dan sejenisnya. Tidak sedikit yang berada di pemerintahan, dalam departemen keuangan atau menjadi petinggi di BUMN. Mereka ini yang sangat bertanggung jawab atas fenomena dominasi *headline news* tentang kurs rupiah, suku bunga, IHSG, cadangan devisa, dan yang semacamnya.

Ketiga, kalangan akademisi, yang berada di kampus dan di lembaga riset atau penelitian. Mereka berperan ganda, menjelaskan

kepada publik dan mendidik kader baru. Penjelasan kepada publik, melalui media massa, mengandalkan kredibilitasnya sebagai pakar atau ahli. Dalam konteks akademis, mereka banyak melakukan penelitian dan riset yang hasilnya menguatkan atau "menyempurnakan" mekanisme kapitalisme di Indonesia. Mereka pula yang membuat kurikulum pendidikan, terutama ilmu ekonomi dan keuangan, serta menulis atau menerjemahkan buku teks. Mereka yang bertanggung jawab atas penjelasan akademis tentang tujuan akhir yang mulia dari kapitalisme, kemakmuran bagi seluruh rakyat.

Keempat, para politisi yang membutuhkan akses kepada modal untuk keperluan mempertahankan atau meningkatkan posisinya. Para politisi yang *in power*, umumnya "menyadari" bahwa penentangan serius melawan kapitalisme sebagai formasi sosial saat ini adalah tidak menguntungkan. Sikap politik yang dikemas sebagai seolah bersifat perlawanan, terbukti hanya berujung pada negosiasi soal "harga". Tentu kita tidak menafikan ada beberapa politisi, yang cukup nasionalis populis, melakukan penentangan terhadap kapitalisme neoliberal. Namun jumlahnya masih sangat sedikit (minoritas).

Istilah mafia barkeley yang dahulu pernah populer, menggambarkan elit dari kelompok ketiga. Mereka adalah ekonom lulusan Universitas California di Barkeley, Amerika. Mereka yang menjadi pemikir ekonomi terpenting pada masa awal Orde Baru. Belakangan, mereka dan murid-muridnya, yang meski bukan lulusan almamater yang sama namun memiliki aliran serupa, bahkan menjadi petinggi pemerintahan, khususnya di bidang perekonomian. Para penerus ini dikenal dengan sebutan para ekonom poros Washington. Penamaan ini adalah berkenaan dengan aliran pemikiran mereka yang merujuk kepada konsensus Washington era 80-an yang berisi agenda neoliberalisme, seperti yang telah dibahas di atas. Sekalipun beberapa detil pemikiran mereka berbeda, sesuai dengan perkembangan *varians* dalam kapitalisme, mafia poros Washington berposisi sama dengan

pendahulunya dalam pengelolaan ekonomi nasional. Bisa difahami jika para tetuanya itu bisa akur dengan generasi yang lebih muda.

Pada awalnya pengertian konsensus Washington merujuk kepada instrumen kebijakan yang "direkomendasikan" kepada negara-negara Amerika Latin sebagai reformasi kebijakan ekonomi yang disetujui oleh Washington (tentunya terkait dengan bantuan yang akan diberikan) pada penghujung tahun 80-an. Istilah Washington merujuk kepada para politikus Dewan Kongres Washington, anggota senior adminstrasi dan teknokrat *international financial institutions* di Washington, badan ekonomi pemerintah amerika serikat, Dewan Bank Sentral AS (*Federal Reserve Board*), dan para *think thank*.

Belakangan, pengertian konsensus Washington diperluas mencakup rekomendasi kebijakan bagi negara-negara Asia yang mengalami krisis pada pertengahan tahun 90-an. Beberapa bagian konsepnya juga berkembang menjadi lebih teoritis, dan diakomodasi dalam berbagai buku teks ekonomi yang banyak dipakai oleh perguruan tinggi ternama. Dengan sendirinya, para pengambil kebijakan dan akademisi ekonomi dari NSB pun bisa memahaminya dengan lebih mudah.

Tentu saja penamaan mafia poros Washington biasa diberikan oleh mereka yang berpandangan amat kritis, sehingga pihak yang disebut (di negara seperti Indonesia) mungkin tidak mau menerimanya. Akan tetapi, perhatian kita adalah pada pokok-pokok pikiran dan penalaran mereka dalam masalah ekonomi negeri ini, yang secara terang-terangan dikatakan atau ditulisnya.

Kita juga tidak menutup mata bahwa sebagian dari mereka tidak bermaksud "jahat". Ada juga yang memang menginginkan kemakmuran bagi rakyat banyak, seperti yang dikatakan atau bahkan diperjuangkannya. Kebetulan saja mereka meyakini kebenaran penalaran kapitalisme, termasuk agenda neoliberalisme, yang dinilai bisa menjadi alat atau cara. Akan tetapi, sebagian besar dari mereka

memang telah menikmati posisi sosial ekonomi sebagai ahli atau petinggi yang diuntungkan oleh dominasi gagasan demikian atas negara.

Yang menarik adalah pemikiran para ekonom kampus yang sebetulnya tidak atau belum menikmati posisi yang berarti, namun "ikut-ikutan" berpendirian serupa. Boleh jadi penyebab utamanya adalah dominasi ilmu ekonomi *mainstreams* (arus utama) dalam pendidikan, dalam dan luar negeri. Sehingga satu-satunya penalaran yang dikuasai adalah yang demikian. Kekritisan mereka justeru diarahkan pada konsistensi perekonomian melaksanakan agenda neoliberalisme. Misalnya, mereka banyak memperdebatkan bagaimana agar iklim investasi menarik bagi PMA, atau bagaimana mereprofiling utang pemerintah agar tetap bisa membayar.

Sementara itu, sebagian besar masyarakat yang dipaksa hidup dalam dominasi kapitalisme, dikendalikan dengan berbagai cara. Berbagai mekanisme eksploitatif, sesuai tahap perkembangan kapitalismenya, telah dibahas di atas. Ada cara lain yang lebih "halus", yang telah dikembangkan dalam beberapa puluh tahun terakhir, yang bersifat "kultural". Cara itu pada dasarnya bermaksud "mengendalikan" konsumsi orang banyak, terutama dengan penciptaan gaya hidup (*life style*). Media yang dipakai, mulai dari pendidikan, hiburan, sampai dengan iklan. Kebutuhan akan barang dan jasa tertentu memang diciptakan melalui pergeseran nilai-nilai budaya. Bahkan mereka yang berada pada posisi sosial ekonomi yang dirugikan (miskin) pun di beri impian. Impian untuk bisa hidup dengan pola konsumsi tertentu nantinya.

Keberhasilan kapitalisme mencitrakan pola konsumsi yang metropolis, gaya hidup global, cukup mengejutkan. Konsumsi masyarakat di negara maju, jauh melebihi total konsumsi dari seluruh penduduk sisa dunia yang jauh lebih banyak. Gaya hidup yang disosialisasikan, terutama melalui media visual, sebenarnya hampir *untouchable* (tak tersentuh). Namun justeru diimpikan di seluruh

dunia. Melalui sebagian masyarakat domestik yang ikut menikmati surplus ekonomi kapitalisme, impian tersebut terkesan menjadi sangat dekat, sekalipun tetap tak akan tergapai oleh orang banyak.

Secara menyederhanakan kita dapat memetakan orang dan kelompok orang atas sikapnya terhadap agenda neoliberalisme di Indonesia (lihat kotak 5.3). Ada kelompok penganut, pendukung yang dengan sadar memperjuangkan hampir semua agenda, seperti yang telah kita bahas di atas. Ada kelompok pendukung, meski dilakukan secara kurang sadar, dimana mereka bisa menerima agenda karena tetap bisa *survive* atau sedikit diuntungkan secara langsung ataupun tidak. Kelompok mayoritas adalah rakyat kebanyakan yang menjadi korban, yang dipaksa mendukung, secara sadar ataupun tidak. Tentu saja telah ada kelompok orang yang berusaha menolak dan melawan, secara individual maupun secara cukup terorganisir.

Kotak 5.3 Pemetaan umum sikap atas agenda neoliberalisme

Penganut
- kaum kapitalis domestik, berkepentingan dgn *rent seeking*
- para pekerja profesional (para bankir, ahli keuangan,dll)
- kalangan akademisi, ekonom
- Para politisi yang *in power*

Pendukung secara kurang sadar
- masyarakat umum yang bisa *survive*: kaum profesional, pengusaha menengah,dll

Korban, dipaksa mendukung
- rakyat kebanyakan: buruh, petani, pedagang kecil,dll

Penentang
- bersifat individual dari berbagai kalangan; sebagian bersifat cukup terorganisasi

BAB VI

SIKAP KRITIS DAN TEGAS TERHADAP NEOLIBERALISME SEBAGAI SUATU KEHARUSAN

Konsekwensi logis dari uraian dalam bab-bab sebelumnya sudah cukup jelas bahwa kita, bangsa dan rakyat Indonesia, seharusnya menolak agenda neoliberalisme yang akan dan sedang dilaksanakan di negeri ini. Tingkat penolakan mestinya ditampilkan dalam bentuk yang maksmimal, yakni perlawanan. Baik berupa perlawanan konseptual maupun yang bersifat aksi; individual maupun komunitas; perlawanan rakyat maupun perlawanan negara. Sikap tegas dan berpihak kepada kepentingan bangsa (rakyat kebanyakan) seharusnya diperlihatkan oleh para pemimpin dan intelektual.

Mustinya, semua perlawanan itu bisa dilakukan sesuai dengan mekanisme politik yang ada, secara demokratis dan tanpa kekerasan. Namun, karena prosedur perjuangan parlementer sering tidak bisa diandalkan, maka yang bersifat ekstra parlementer pun patut dipertimbangkan. Pertimbangannya, mekanisme politik itu sendiri sebagiannya sudah direkayasa bagi kepentingan *status qua* dominasi kapitalisme di seluruh dunia.

Permasalahan utamanya adalah agenda neoliberalisme sudah berjalan sangat jauh, dan telah hampir sepenuhnya mencengkeran perekonomian Indonesia. Cengkeraman ini pada dasarnya ditopang oleh infrastruktur kapitalisme yang telah berhasil dibangun sejak masa kolonialisme. Selain berupa komponen dan mekanisme kenegaraan yang telah disinggung tadi, ada pula sebagian kelompok domestik yang secara sangat sadar berpihak kepada neoliberalisme. Keberpihakan yang paling merintangi perlawanan adalah dari

mereka yang menikmati sejumlah besar bagian surplus ekonomi dari tatanan yang tercipta.

Harus diakui memang ada intelektual yang berpihak kepada neoliberalisme sebagai ide karena cara berfikirnya sudah amat terpengaruh oleh propaganda ilmiah aliran itu. Kelompok (terutama para ekonom) ini berpandangan bahwa kemajuan dan kesejahteraan bangsa hanya bisa diperoleh jika Indonesia sepenuhnya mengikuti agenda neoliberalisme, dan hanya membutuhkan waktu dan kerja keras lagi. Salah satu dari penulis pernah mendengar pernyataan eksplisit tentang hal ini ketika menjadi pembicara dalam suatu diskusi bersama seorang doktor ekonomi lulusan Amerika yang masih muda dan dosen dari universitas terpandang di Indonesia. Salah satu yang dikatakannya adalah bukan sistem ekonomi (kapitalisme) yang salah, melainkan bangsa Indonesia yang tidak mampu mengoptimalkannya bagi kesejahteraan rakyat, terbukti dari negara-negara lain (termasuk beberapa negara berkembang) yang kondisi perekonomiannya amat baik. Ekonom ini belum tampak sebagai bagian dari *vested interest*, dan masih bersemangat membicarakan nasib rakyat kebanyakan, sehingga murni pandangan intelektual (cara berfikir)nya. Beliau tidak menanggapi lagi ketika penulis membantahnya dengan mengemukakan bahwa jauh lebih banyak negara (atau rakyatnya) yang menderita akibat dominasi kapitalisme di seluruh dunia, daripada yang berkelimpahan.

Oleh karenanya, kita memerlukan penjelasan yang cukup mendalam dan relatif panjang mengenai kapitalisme pada umumnya dan agenda neoliberalisme pada khususnya seperti yang disajikan pada bab-bab sebelumnya. Agar kesadaran dan keberpihakan kepada perlawanan menjadi meluas dan *powerful*, masih akan ditambahkan beberapa aspek yang secara teknis lebih di ”depan mata” kita dan bisa dinalar dengan mudah.

Sudah pasti pula kita memerlukan lingkup perlawanan yang lebih luas, yang mendunia, mengingat rakyat negara-negara lain yang senasib dengan kita saat ini merupakan mayoritas penduduk bumi. Oleh karena alasan teknis, buku ini tidak banyak membicarakan aspek perlawanan di negara-negara lain, maupun aliansi bersama secara internasional.

A. Kemungkinan Terjadinya Krisis Ekonomi dalam Waktu Dekat

Perekonomian Indonesia tahun 2008 memang berbeda dengan tahun 1997. Dalam beberapa hal memang nampak lebih baik. Akan tetapi belum cukup baik untuk menjamin tidak terjadi krisis dalam skala yang cukup berarti. Kejatuhan yang dramatis seperti masa lalu mungkin belum akan terjadi, namun tetap ada kemungkinan memburuknya kondisi yang secara teori bisa disebut krisis. Secara bergurau, seorang kawan menyatakan bahwa oleh karena ekonomi kita telah jatuh sedemikian dalamnya dan belum berhasil kembali ke tingkat semula, maka tidak mungkin bisa terjatuh sejauh masa lalu. Jika jurang terdalam adalah 1000m, kita telah naik tebing di ketinggian 500m, maka jatuhnya maksimal 500m. Jangan lupa, ekonom mengukur segala sesuatu dengan *margin* atau *growth* (prosentase), jarang dengan ukuran absolut.

Pada bab 1 kita telah mengutip sikap Pemerintah yang mengumbar rasa optimis ketika mengajukan Nota Keuangan dan RAPBN 2008 kepada DPR pada pertengahan Agustus 2007. Alasan optimisme itu adalah perkembangan indikator makroekonomi yang membaik secara signifikan pada triwulan akhir 2006 dan semester awal 2007. Diyakini bahwa pada semester kedua tahun 2007, kinerja perekonomian Indonesia akan semakin membaik dengan akselerasi pertumbuhan yang lebih tinggi dengan tetap terpeliharanya stabilitas ekonomi makro. Sebagian dugaan itu memang terbukti, namun tidak

sebaik yang diharapkan. Keadaan mulai memburuk di penghujung tahun, dan menjadi lebih rawan pada awal tahun 2008.

Pemerintah tampak mulai sedikit khawatir. Sasaran pertumbuhan ekonomi yang ditetapkan sebesar 6,8 persen pada tahun 2008 diturunkan pada revisi pertama dari APBN 2008, yang diajukan lebih cepat daripada waktu biasanya. Pemerintah memang memiliki hak untuk mengajukan RAPBN-Perubahan, yang biasanya dilakukan setelah dijalankan sekitar satu semester. Pengajuan itu dipercepat terutama sekali karena naiknya harga minyak dunia secara dramatis, jauh melampaui yang diasumsikan dalam APBN 2008. Meskipun meralat sebagian asumsinya, pemerintah masih cukup percaya diri dan mentargetkan pertumbuhan ekonomi sebesar 6,4 %, sebagaimana kutipan dari NK/RAPBN-P 2008 berikut :

> Pelemahan ekonomi global diperkirakan akan berdampak pada perkembangan ekonomi nasional 2008 terutama pada penurunan perkiraan pertumbuhan neraca perdagangan Indonesia dan investasi, sementara konsumsi domestik diperkirakan masih cukup kuat. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi di 2008 diperkirakan masih cukup tinggi, meskipun sedikit lebih rendah dibandingkan perkiraan dalam APBN 2008 (halaman I-9).

Pihak Bank Indonesia (BI) sudah menyatakan pandangan yang lebih berhati-hati dibandingkan pemerintah. Selain itu, publikasi Laporan Perekonomian Indonesia (LPI) memang dikeluarkan setiap tahunnya oleh BI pada sekitar bulan Maret atau April, sehingga telah memperhitungkan kondisi perekonomian dunia (dan domestik) yang tidak menentu dalam beberapa bulan terakhir. LPI-BI memuat penjelasan keadaan perekonomian tahun lalu dan proyeksi (BI menggunakan istilah prakiraan) tahun yang sudah mulai berjalan. LPI-BI 2007 (dipublikasikan April 2008) bernada tidak seoptimis Nota Keuangan dan RAPBN 2008 yang ditulis pada bulan Agustus 2007.

Namun, secara umum tetap ada kepercayaan atas kondisi perekonomian Indonesia yang masih amat baik, seperti kutipan berikut:

> Perekonomian Indonesia pada tahun 2007 mencatat beberapa pencapaian pokok yang menggembirakan meskipun mendapat tekanan terutama dari sisi eksternal. Untuk pertama kali sejak krisis, pertumbuhan ekonomi Indonesia berada di atas angka 6 % dengan stabilitas yang tetap terjaga baik. Neraca Pembayaran Indonesia mencatat surplus, cadangan devisa meningkat, nilai tukar menguat, pertumbuhan kredit melampaui target, dan laju inflasi sesuai dengan sasaran yang ditetapkan. Tingginya harga komoditas internasional, terutama harga minyak mentah, dan merambatnya krisis subprime mortgage adalah beberapa faktor yang menorehkan tantangan dan ujian pada perekonomian Indonesia pada tahun 2007. Dalam menghadapi deretan ujian tersebut, perekonomian Indonesia menunjukkan ketahanan yang lebih baik dalam mendukung pertumbuhan ekonomi.....
>
> Di tengah gejolak yang mewarnai perekonomian global, tantangan eksternal akan memberikan tekanan berat pada kinerja dan stabilitas makroekonomi dalam negeri. Pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2008 diprakirakan melambat dibandingkan dengan tahun 2007. Inflasi diprakirakan akan melampaui sasaran yang telah ditetapkan, sedangkan nilai tukar rupiah diprakirakan relatif stabil (halaman 2).
>
> Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2008 diprakirakan mencapai 6,2 %, lebih rendah dari tahun sebelumnya. Tingginya intensitas tekanan faktor eksternal diprakirakan akan mendorong perlambatan ekspansi ekonomi. Kinerja ekspor diprakirakan akan melambat dibandingkan dengan tahun sebelumnya, terkait dengan perlambatan ekspansi ekonomi dunia. Harga komoditas internasional yang bertahan tinggi mendorong Pemerintah untuk melakukan penyesuaian pola pengeluaran dalam RAPBN-P 2008 berupa efisiensi belanja konsumsi dan investasi, serta peningkatan subsidi. Kebijakan mengurangi belanja, untuk dialihkan ke dalam bentuk subsidi tersebut pada gilirannya mendorong perlambatan pengeluaran konsumsi dan investasi Pemerintah pada tahun 2008 (halaman 15).

Kutipan agak panjang dari LPI-BI diberikan karena, ada beberapa bagian yang tampak kurang konsisten. Selain itu ada kejadian penting (ketika buku ditulis) berupa kenaikan harga BBM bersubsidi, yang bisa membuat penalaran LPI-BI itu menjadi keliru. Perhatikan ketika LPI-BI 2007 itu menjelaskan pada halaman selanjutnya bahwa :

> Sumber pertumbuhan ekonomi pada tahun 2008 diprakirakan berasal dari kegiatan konsumsi masyarakat dan investasi. Membaiknya daya beli masyarakat, yang antara lain didorong oleh kenaikan UMP dan gaji pegawai negeri, serta berbagai kebijakan untuk menjaga stabilitas harga kebutuhan pokok, mendukung kenaikan pengeluaran konsumsi masyarakat. Pertumbuhan konsumsi juga didorong oleh optimisme konsumen akan prospek ekonomi yang membaik, serta ditopang oleh ketersediaan pembiayaan yang semakin murah sejalan dengan tingkat suku bunga yang kondusif. Optimisme akan prospek ekonomi juga mendukung perbaikan kegiatan investasi. Investasi bangunan diprakirakan akan meningkat sejalan dengan semakin maraknya pembangunan proyek-proyek infrastruktur, baik oleh Pemerintah maupun Swasta. Upaya Pemerintah untuk menyelesaikan berbagai hambatan dalam pembangunan infrastruktur diharapkan akan mendukung kegiatan investasi tersebut. Investasi nonbangunan diprakirakan juga akan meningkat. Membaiknya permintaan dan optimisme akan prospek ekonomi mendorong minat pelaku usaha untuk melakukan peningkatan kapasitas perekonomian. Penerapan berbagai kebijakan di bidang investasi juga turut memberi insentif bagi kegiatan penanaman modal. Hal ini diindikasikan antara lain oleh peningkatan persetujuan investasi baik dari investor dalam negeri (PMDN) maupun luar negeri (PMA).

Sementara itu, sejak triwulan kedua, pemerintah telah menyatakan akan melakukan penjadwalan berbagai proyeknya, melakukan berbagai penghematan, dan mengetatkan pengeluarannya. Kenaikan BBM bisa dipastikan akan mendorong inflasi menjai lebih tinggi daripada tahun sebelumnya, serta menurunkan daya beli masyarakat.

Bagaimanapun tingginya rasa percaya diri pemerintah dan prakiraan BI yang masih cukup optimis, kita musti khawatir dengan kondisi perekonomian nasional. Seperti yang telah kita kutip pada bab 1, BI juga mengeluarkan laporan yang bernada sangat optimis pada laporan tahun 1996/1997, yang dikeluarkan pada bulan Mei 1997, hanya beberapa bulan sebelum krisis. Setelah menilai perekonomian Indonesia selama tahun 1996/97 menunjukkan perkembangan yang cukup mantap, maka mereka memperkirakan pertumbuhan ekonomi pada tahun 1997/1998 akan berkisar antara 7,5 dan 7,7 persen. Selain pertumbuhan ekonomi, yang juga dibanggakan adalah laju inflasi kumulatif selama tahun 1996/97 sebesar 5,17 %, yang merupakan angka terendah sejak tahun anggaran 1985/86, dan cadangan devisa yang meningkat dan mencapai $ 19,9 miliar atau setara dengan 5,2 bulan impor nonmigas.

Masalahnya kemudian adalah bahwa Bank Indonesia telah terbukti salah meramal pada tahun 1997, sehingga apa jaminannya jika sekarang ini mereka tidak salah lagi. Padahal, sebagian besar petingginya juga orang-orang yang dahulu telah bekerja dan memiliki posisi penting di Bank Indonesia. Perlu dicatat, bahwa tak seperti di jabatan publik lain yang cukup banyak terjadi pergantian orang, BI tidak mengalami reformasi yang berarti dalam soal personalianya. Jalur karir di BI telah cukup teratur, atau dapat disebut "mantap", sebagaimana isi hampir seluruh laporan resminya tentang perekonomian Indonesia. Dan yang paling utama, tidak nampak ada perubahan mendasar dalam cara pandang atau penalaran mengenai perekonomian pada laporan tahunannya.

Pandangan pemerintah dalam hal ini bahkan lebih tidak bisa dijadikan pegangan, karena memang lebih memiliki muatan politik secara langsung dan kasat mata. Indikasinya adalah mudahnya mengubah prakiraan (antara lain melalui APBN) hanya dalam waktu

singkat, ditambah tidak tabunya untuk melanggar janjinya sendiri (seperti soal kenaikan harga BBM). Mereka jelas menolak kemungkinan terjadinya krisis yang serupa dengan tahun 1997. Paling jauh diakui oleh satu dua pejabat tinggi bahwa memang ada beberapa kemiripan keadaan ekonomi antara tahun 2007/2008 dengan 1996/1997, namun kebanyakan indikator ekonomi adalah berbeda (dalam arti lebih baik). Ditambahkan pula bahwa ada jaminan kesiapan pemerintah dan Bank Indonesia untuk menghadapi goncangan ekonomi, termasuk yang berasal dari eksternal.

Yang menarik justeru pandangan para ekonom pada penghujung tahun 2007 yang seolah ikut "menjamin" bahwa krisis tak akan terulang lagi. Pandangan mereka relatif senada dengan optimisme Bank Indonesia dan pemerintah, yang bermuara pada argumen bahwa fundamental ekonomi Indonesia sekarang ini sudah kuat. Cukup kuat untuk menahan goncangan eksternal yang mungkin dapat terjadi sewaktu-waktu. Belakangan (triwulan kedua 2008), sebagian ekonom tadi sedikit meralat penilaiannya. Namun, opininya masih sekadar mengingatkan bahwa kondisi perekonomian mungkin tidak sebagus tahun 2007, bukannya memberi sinyal kemungkinan terjadi krisis.

Permasalahnya adalah tidak pernah jelas apa arti dari "fundamental ekonomi yang kuat" yang menjadi argumen pokok itu. Sebagaimana dikutip pada bab 1, laporan Bank Indonesia tahun 1997 mengatakan "...Fundamental perekonomian Indonesia tetap mantap sehingga mendorong arus masuk modal..." Gubernur BI pada waktu itu, Soedrajad Djiwandono, dalam kata pengantarnya mengatakan bahwa faktor fundamental ekonomi Indonesia berkembang semakin kuat sebagai implikasi positif dari pembangunan yang dilakukan. Kemudian dalam kenyataannya, hanya sekitar dua bulan kemudian, fundamental yang disebut kuat tersebut hancur berantakan. Belakangan, dikatakan bahwa fundamental ekonomi pada tahun 1997 adalah rapuh alias tidak kuat.

Jika yang dimaksud dengan fundamental ekonomi adalah angka-angka makro ekonomi, bukankah dahulu juga demikian. Bahkan anggapan bahwa cadangan devisa sebesar 57 miliar dolar adalah sangat besar, bisa menyesatkan. Angka tersebut memang jauh lebih besar dibandingkan tahun 1997 yang cuma 19 milyar dolar. Akan tetapi jika diukur dengan rasionya teradap PDB pada tahun masing-masing, akan dihasilkan angka yang tidak berbeda terlampau jauh. Begitu pula jika dibandingkan dengan berapa bulan kebutuhan impor yang dapat dibiayai, maka juga keluar angka yang hanya sedikit lebih baik. Harap diingat bahwa tadi kita sudah menyinggung bahwa cadangan devisa USD 19 miliar ketika itu diklaim sebagai jumlah memadai oleh BI.

Jika yang dimaksud dengan fundamental ekonomi adalah struktur produksi nasional, mengapa kita masih begitu rentan dengan fluktuasi harga komoditi tertentu, seperti minyak mentah misalnya. Jika yang dimaksud adalah adanya keseimbangan yang dinamis antara permintaan dan penawaran agregat, mengapa sumber pertumbuhan ekonomi terbesar kita justeru berasal dari konsumsi. Dan yang paling mendasar apakah ada perekonomian dengan fundamental ekonomi yang kuat yang memiliki angka pengangguran lebih dari 9 % (10 juta orang). Ingat bahwa jika dihitung dengan standar yang lebih tinggi (yang lebih sesuai dengan teori ekonomi), pengangguran bisa mencapai 30 % (lebih dari 30 juta orang). Fundamental ekonomi yang kuat semacam apa pula yang dapat dibangun di atas kemiskinan 37 juta rakyat Indonesia, yang mencakup seperenam penduduk negeri. Dan jika ukuran kemiskinan yang dipakai adalah standar internasional, maka jumlah orang miskin menjadi lebih dari 100 juta rakyat atau hampir separuh penduduk.

Tentu saja kita tetap tidak mengharapkan krisis ekonomi akan terjadi lagi, karena yang paling berat menanggungnya pasti adalah rakyat banyak. Namun, kita perlu melihat segala kemungkinan

buruk di masa depan yang amat dekat ini. Manfaat dari prakiraan kondisi akan memburuk atau sangat memburuk (krisis) adalah adanya upaya yang lebih dini bagi pencegahan atau pelunakan eskalasinya.

Krisis dapat terjadi dengan skenario yang berbeda dari tahun 1997. Misalnya, pada tahun 1997, perbankan menyalurkan kredit sangat besar jika dibandingkan dengan Dana Pihak Ketiga (DPK) yang berhasil dihimpunnya, sedangkan saat ini keadaan adalah sebaliknya. Kredit bermasalah juga lebih besar pada saat itu. Sehingga industri perbankan sangat cepat terpukul oleh krisis moneter. Beban utang luar negeri pemerintah dan swasta juga lebih besar daripada saat ini. Cadangan devisa yang dimiliki saat itu sebenarnya juga tidak buruk (19 milyar dolar) jika diukur dari keperluan impor, atau rasionya dari PDB. Saat ini, 57 milyar dolar, memiliki rasio yang hanya sedikit lebih baik dari itu. Akan tetapi dilihat dari beban utang luar negeri (cicilan dan bunga) pemerintah dan swasta, saat ini keadaannya memang lebih baik.

Ada kesamaan yang terlihat kasat mata. Ada arus modal asing yang masuk cukup besar. Sekarang dalam bentuk investasi portofolio. Dahulu lebih banyak mengalir ke perusahaan swasta sebagai utang. Berbeda bentuk namun sama-sama bersifat jangka pendek. Sekarang bahkan bersifat sangat pendek.

Bagaimanapun akan terjadi tekanan terhadap nilai tukar rupiah jika modal tersebut pergi ke luar lagi secara mendadak (*sudden reverse*), sekalipun tekanannya akan tampak lebih lemah dibanding tahun 1997 dahulu. Akan tetapi harus diwaspadai adanya dampak psikologis terhadap para pemilik modal di dalam negeri jika hal itu mulai terjadi. Bukankah mereka yang panik akan bisa saja memperburuk situasi, antara lain dengan memborong dolar atau *capital outflow*. Jangan lupa bahwa ada DPK di perbankan yang lebih dari 1.600 triliun rupiah, dan ada dana nonperbankan di pasar modal yang

berjumlah ratusan triliun rupiah. Jika sebagian dana itu *outflow* ditambah dengan modal portofolio asing yang memang biasa keluar masuk, maka jumlahnya akan lebih dari cukup untuk menghabiskan cadangan devisa sebesar 57 milyar dolar, hanya dalam hitungan hari atau jam.

Pada bab 3 telah disinggung bahwa lebih dari separoh DPK di perbankan adalah milik individu, bukan lembaga (perusahaan), sehingga pengambilan keputusannya bisa berlangsung secara sangat cepat. Ditambah lagi dengan fakta bahwa DPK yang terdiri dari rekening tabungan, giro dan deposito tersebut bersifat terkonsentrasi atau dimiliki oleh segelintir pihak. Rekening bernilai di atas Rp 100 juta dengan total lebih dari 85 % DPK hanya terdiri dari sekitar 1,5 % rekening. Bahkan yang bernilai di atas Rp 1 milyar hanya terdiri dari 0,14 % rekening, yang menguasai lebih dari 50 % DPK. Bisa diduga pula bahwa satu orang atau lembaga memiliki beberapa rekening bank. Dengan demikian, bagaimana kita bisa merasa bahwa fundamental ekonomi kita kuat dan aman, jika sedikit pihak menentukan "nasib" orang banyak.

Jangan dilupakan pula bahwa para pemilik modal besar, dalam dan luar negeri, tidak segan-segan menjadi spekulan dalam sektor keuangan. Bagi kebanyakan mereka, keuntungan diri sendiri jauh lebih penting dari sekadar nasionalisme atau nasib orang banyak. Jika fluktuasi yang tidak stabil, termasuk depresiasi rupiah yang drastis, akan menguntungkan bagi mereka, tidaklah mustahil justeru akan diupayakan demikian. Tidak bisa pula kita menutup mata akan kemungkinan adanya oknum yang memiliki wewenang di Bank Indonesia dan pemerintahan turut mengambil keuntungan.

Di bagian depan kita sudah mengingatkan bahwa meski beberapa indikator eksternal menunjukkan perbaikan, ekonomi Indonesia masih rentan terhadap risiko *contagion effect,* penularan krisis dari negara lain. Sebagaimana telah kita bahas, struktur ekspor kita juga

kurang kuat (dilihat dari aspek komoditi dan negara tujuan) dan impor kita bergantung pada sedikit negara. Bahkan, keadaan transaksi berjalan dan Neraca Pembayaran Internasional kita secara keseluruhan amat bergantung pada arus keluar masuk modal asing. Padahal, ada indikasi peningkatan tingkat kerentanan sektor eksternal selama tahun 2007 dan masih berlanjut pada beberapa bulan tahun 2008, khusus yang terkait dengan derasnya arus modal portofolio. Antara lain peningkatan transaksi finansial berjangka pendek, berupa kepemilikan SUN, SBI dan saham oleh asing, yang melebihi transaksi finansial berjangka panjang atau penanaman modal langsung. Derasnya arus masuk modal asing ke lantai bursa meningkatkan sisi permintaan secara signifikan, sehingga mendorong kenaikan IHSG yang sangat tajam. Sementara itu dari sisi penawaran, penambahan emisi (saham, obligasi,dll) baru terjadi dalam jumlah yang tidak sebanding. Akibatnya, kenaikan harga saham tampak tidak sesuai (seimbang) dengan kinerja perusahaan emiten (yang menerbitkan emisi), yang suka disebut dengan gejala *bubble*.

Secara teoritis, *bubble* ini dapat meletus, sehingga memicu pembalikan arus modal asing keluar pada saat kondisi yang tidak menguntungkan. Bisa dikatakan, perekonomian Indonesia beruntung (harus diakui, sebagiannya karena upaya dari pemerintah dan BI) karena IHSG kemudian terkoreksi secara tidak terlampau dramatis secara makro ekonomi, meskipun ada *capital loss* yang cukup signifikan bagi sebagian pelaku pasar keuangan. Perlu dicatat bahwa sebagian besar penyebab koreksi itu adalah dampak dari keadaan keuangan global.

Sementara itu, BI dan kebanyakan ekonom amat yakin bahwa rupiah tidak akan terdepresiasi sedrastis tahun 1997, yang turun sampai menjadi seperlimanya. Kemungkinan besar memang demikian, namu bagaimana jika yang terjadi adalah depresiasi sekitar

30-50 %, nilai tukar rupiah menjadi sekitar Rp 12.000 pada akhir tahun 2008 atau awal tahun 2009. Kebanyakan pelaku ekonomi negeri ini pasti akan sangat terpukul. Minyak goreng saja bisa hilang dari pasar ketika harga internasional CPO jauh melebihi harga di dalam negeri, sehingga bisa dibayangkan jika didorong lagi oleh depresiasi rupiah. Pukulan bagi peternak ayam, perikanan darat, dan sejenisnya pasti sangat telak, mengingat pakan ternak masih berkomponen impor yang tinggi. Ribuan contoh pukulan bisa diberikan di sini. Intinya, sekalipun yang terjadi adalah "krisis kecil", kebanyakan pelaku ekonomi akan babak belur, karena mereka justeru tidak memiliki daya tahan sekuat tahun 1997 lagi. Dan jangan lupa, APBN pun akan mendapat beban lebih berat, sehingga ruang fiskal bagi pelayanan umum (apalagi yang bersifat merangsang pertumbuhan) akan semakin sempit.

Jika memang terbukti tidak terjadi krisis sampai dengan awal tahun 2009, bagaimana dengan pada tahun-tahun berikutnya? Tingkat keterbukaan yang amat tinggi dari perekonomian Indonesia (semakin terintegrasi dengan tatanan kapitalisme dunia) membuat "siklus bisnis" pasti terjadi. *Peak* turun dari perekonomian tidak bisa dihindari dalam kurun waktu tertentu, yang jika tidak hati-hati dengan mudah berubah menjadi krisis. Setiap upaya mencegah krisis memerlukan biaya ekstra jika dilihat dari perspektif kebijakan makroekonomi.

Kita sudah memiliki pengalaman mengenai biaya pemulihan krisis, dan sebenarnya juga telah mengeluarkan biaya cukup besar untuk mencegah krisis pada akhir tahun 2007 sampai dengan awal tahun 2008 ini. Biaya mengenai yang disebut terakhir ini memang tidak terlampau kasat mata bagi publik, karena antara lain berupa "*trade off*" kebijakan ekonomi. Kebijakan makroekonomi yang bias moneter dan sektor keuangan (termasuk perbankan) telah mengkerdilkan kebijakan lainnya.

Dengan kenaikan harga BBM dan masih belum menentunya pasar keuangan internasional dan harga-harga komoditas strategis di dunia, maka biaya ”pencegahan krisis” pun akan menjadi semakin besar. Upaya mempertahan nilai tukar rupiah dan pengendalian inflasi akan menjadi lebih besar daripada waktu sebelumnya. Sebagai contoh, BI sudah memberi sinyal akan memperketat kebijakan moneternya (sebetulnya sudah cukup ketat selama ini). Pemerintah pun berencana (sebagiannya karena terpaksa) lebih mengerem pengeluaran dan berupaya menaikan penerimaannya dari pajak. Secara keseluruhan berarti akan ada dampak kontraksi bagi perekonomian, yang antara lain akan diindikasikan oleh laju pertumbuhan yang menurun dan meningkatnya pengangguran. Khusus masalah pengangguran ini kita musti mengukurnya dengan ukuran yang standar secara teori ekonomi (berarti memasukkan angka setengah pengangguran ke dalam definisi pengangguran).

Kemungkinan buruk yang bisa saja terjadi adalah kebijakan pengendalian inflasi tidak berhasil, sedangkan perekonomian sudah terlanjur terkontraksi. Fenomena ini dalam khasanah teori biasa disebut stagflasi, dimana tingkat pengangguran yang tinggi terjadi bersamaan dengan inflasi yang tinggi. Stagflasi yang cukup parah dan berlangsung cukup lama (setahun atau lebih) bisa disebut krisis, dan akan berdimensi lebih luas jika disertai depresiasi besar dari nilai tukar terhadap mata uang asing.

Dengan kata lain, pada saat ini dan satu dua tahun kedepan, seandainya krisis ekonomi tidak terjadi pun, keadaan telah cukup buruk. Sekali lagi kita ingatkan soal pengangguran dan kemiskinan, kondisi mikro UMKM, serta kehidupan rakyat kebanyakan. Logika pemerintah tentang penyerapan tenaga kerja dengan memacu pertumbuhan ekonomi (terutama dengan bersolek agar investasi asing berdatangan), seandainya berjalan sesuai rencana pun, hasilnya tidak

akan memuaskan. Apalagi jika skenario tidak berjalan dengan baik. Setiap 1 % pertumbuhan ekonomi saat ini diduga hanya akan menciptakan kesempatan kerja sekitar 250.000, jadi jika tumbuh 6 % baru akan menyerap sekitar 1,5 juta pencari kerja. Bukankah jumlah tersebut baru setara dengan pertambahan angkatan kerja setiap tahunnya, lalu akan sampai kapan pengangguran yang tinggi bisa diatasi. Ketika angka pengangguran menurun pada tahun 2007 pun, ternyata sumber utamanya justeru bukan dari pertumbuhan ekonomi seperti yang diharapkan, melainkan karena penyerapan sektor non formal. Sudah pasti pula kemiskinan tidak akan bisa dientaskan dengan skenario semacam itu.

Kotak 6.2

- Dengan semakin terintegrasinya perekonomian Indonesia kepada tatanan kapitalisme dunia, maka dampak "siklus bisnis" internasional akan selalu dirasakan. Pada saat bersamaan, perekonomian nasional pun memiliki siklus bisnis sebagaimana lazimnya perekonomian yang amat mengandalkan mekanisme pasar. *Peak* turun dari perekonomian tidak bisa dihindari dalam kurun waktu tertentu, yang jika tidak hati-hati dengan mudah berubah menjadi krisis.
- Seandainya krisis ekonomi tidak terjadi pun, keadaan saat ini telah cukup buruk. Dan upaya pencegahan krisis memerlukan biaya yang akan memperparah keadaan ekonomi rakyat kebanyakan.

B. Beberapa Alasan Teknis dari Penolakan

Alasan utama penolakan kita adalah karena agenda neoliberalisme di Indonesia hanya merupakan bentuk mutakhir dari kapitalisme, yang dahulu pernah berwujud penjajahan fisik (kolonialisme). Indonesia membutuhkan waktu sangat lama untuk bisa mengusir kolonialisme yang telah mengakibatkan penderitaan langsung bagi rakyat banyak.

Bahkan, dampaknya masih didera hingga kini, yang antara lain berupa struktur ekonomi dualistis dan struktur ketergantungan ekonomi. Kapitalisme juga yang "menyusup" dalam ideologi (faham) pembangunan Orde Baru, yang akibat buruknya justeru semakin dirasakan pada era kini. Faham yang mengagungkan pembangunan ekonomi (pembangunanisme) adalah versi Negara Dunia Ketiga, termasuk Indonesia, tentang faham negara kesejahteraan atau *Keynesisme* yang diformulasi bagi kepentingan kapitalisme internasional.

Sosialisasi pembangunanisme berisi segala penjelasan dan penalaran yang bermuara pada janji akan terciptanya kesejahteraan bagi rakyat kebanyakan. Penalaran ilmiah oleh ekonom terkemuka, dalam dan luar negeri, disampaikan dengan meyakinkan. Salah satunya bernada "kita tumbuh dahulu, kue menjadi sangat besar, baru kemudian dibagikan secara merata". Diyakini akan ada mekanisme penetesan ke bawah (*trickle down effect*). Begitu pula logika akan perlunya ULN, PMA, investasi, dan seterusnya. Peran negara dalam konteks ini bersifat ganda, sebagai pelaku pembangunan ekonomi (investor atau pengusaha) serta menjadi ”pengawal” agar segala sesuatunya berjalan dengan lancar. Hasilnya seperti yang telah disinggung terdahulu, pada mulanya kinerja perekonomian begitu menjanjikan (sebab utamanya adalah berlimpahnya dana utang dan investasi asing), untuk kemudian menjadi sangat buruk pada akhirnya. Dari sisi rakyat kebanyakan, ada sedikit yang bisa dinikmati rakyat pada era Orde Baru untuk kemudian mengalami penderitaan pada masa kini. Memang ada sejumlah kecil masyarakat yang menikmati hasil pembangunanisme dalam porsi besar, dan kemudian bertahan menjadi elit masyarakat hingga kini.

Neoliberalisme adalah konsep sekaligus paket kebijakan ekonomi yang dijelaskan secara sedikit berbeda dari pembangunanisme. Bahkan dikesankan bermaksud memperbaiki kesalahan dan

mengatasi masalah yang ditimbulkannya. Dikembangkan beberapa konsep dan hipotesa tentang sebab-sebab kegagalan upaya memakmurkan rakyat dan stagnannya perekonomian, sekaligus rekomendasi perubahannya. Sebagai contoh adalah diagnosa kebanyakan ekonom *mainstreams* tentang kehancuran perekonomian Indonesia di penghujung era Orde Baru. Alih-alih menganggap penyebab krisis adalah terlampau terintegrasinya perekonomian Indonesia kepada tatanan kapitalisme dunia, malah hasil diagnosa yang disodorkan adalah karena Perekonomian Indonesia kurang konsisten dalam pengintegrasian itu. Solusinya, perekonomian kita harus lebih pasar *oriented*, menghilangkan secara sungguh-sungguh hambatan bagi mekanisme pasar, serta lebih terbuka dengan pihak asing.

Pandangan ini ditopang oleh wacana internasional mengenai teori dan kebijakan ekonomi. Berbagai krisis yang terjadi di banyak negara selama era 90-an, setelah sebelumnya krisis utang selama era 80-an, tidak berhasil membuat perubahan yang cukup mendasar dalam teori ekonomi, khususnya teori ekonomi makro. Paling jauh yang terjadi adalah terciptanya konsensus dalam beberapa "faksi" *mainstreams macroeconomics*, sebagaimana yang tercermin dalam konsensus Washington. Tidak dapat lagi disebut adanya dominasi *Keynesian* ataupun dominasi *monetarist*. Mankiw yang mengklaim dirinya sebagai *new Keynesian* pun tampak sangat *monetarist*. Mustinya kita waspada terhadap apa yang dikatakan oleh Samuelson, sebagaimana dikutip oleh Mankiw (2006), "Saya tidak peduli siapa yang membuat undang-undang suatu negara, atau membuat perjanjian-perjanjian negara tersebut, jika saya mampu menulis buku ajar (*textbook*) ilmu ekonominya."

Dengan demikian, "konsep baru" itu jelas hanya merupakan *varians* lain dari "persediaan konsep" yang dimiliki kapitalisme.

Konsep itu secara logis mendapat momentum penerapannya dalam tatanan dan kondisi yang paling mutakhir.

Dari sisi rakyat kebanyakan, pembangunanisme Orde Baru yang menyediakan beberapa program bantuan langsung secara masif (banpres, inpres, jps, dll) saja dirasakan tidak berarti banyak. Apalagi dengan agenda neoliberalisme saat ini, yang dengan terang benderang akan mengurangi hal-hal yang bersifat subsidi dan pelayanan umum. Artinya, berbagai kebijakan ekonomi secara langsung akan bersifat menyengsarakan rakyat, setidaknya dalam jangka pendek.

Tentu saja pendukung neoliberalisme berusaha menjelaskan dan berargumen dengan mengemukakan perlunya "sedikit" pengorbanan dari rakyat untuk beberapa waktu (yang lamanya tidak pernah jelas). Ketika mekanisme pasar bekerja sepenuhnya dengan baik, maka pada akhirnya kesejahteraan seluruh rakyat bisa diwujudkan. Sebagai contoh adalah soal ketenaga kerjaan, dalam isyu revisi UU beberapa waktu yang lalu. Jika buruh bersedia dibayar lebih murah dan gampang "diatur", maka Indonesia akan diminati investor asing (PMA), toh pada akhirnya akan dapat diserap lebih banyak tenaga kerja. Bahkan para pencari kerja bisa "bermimpi", pada suatu saat perusahaan yang berebut mencari pekerja, karena kebutuhan akan tenaga kerja yang banyak, bukannya seperti saat ini.

Yang tidak diutarakan (disamarkan) adalah berapa lama hal itu kira-kira akan terjadi, jika memang dimungkinkan. Bagaimana jika semua negara miskin dan menengah melakukan taktik yang sama. Bukankah globalisasi membuat PMA akan dengan mudah memindahkan modalnya ke mana suka. Contoh-contoh bisa kita tambahkan berkenaan dengan insentif pajak bagi PMA, penjualan BUMN, kesediaan pemerintah "mengalah" kepada kontraktor pertambangan asing, dan sebagainya. Pada akhirnya, semua negara dunia ketiga dipaksa berbagi potongan kue kecil yang disisakan oleh negara industri maju. Impian untuk mengejar ketertinggalan dari

negara industri maju, seperti yang diajarkan dalam buku teks ilmu ekonomi pembangunan, adalah memang betul-betul mimpi jika menggunakan cara yang disediakan *mainstreams economics*.

Ada baiknya pula jika kita menjelaskan beberapa alasan penolakan terhadap agenda neoliberalisme yang lebih "teknis" dan dapat dicermati dalam fakta dan dinamika perekonomian nasional saat ini. Sebagiannya dengan mudah dapat dibaca dari angka-angka resmi, indikator ekonomi Indonesia, yang sebagian besarnya telah disajikan dalam bab-bab terdahulu. Pada bagian ini akan dicermati kembali beberapa diantaranya.

Pertama tentang soal Neoliberalisme telah dan masih akan menguras harta kekayaan Sumber Daya Alam (SDA) kita. Hasilnya sudah dan tetap akan dinikmati para kapitalis asing, serta sebagian orang kaya di dalam negeri. Penalarannya, sudah terlihat dalam banyak uraian di atas. Kita tambahkan saja dengan ilustrasi angka-angka. Diperkirakan selama periode 1970-2007, jadi belum termasuk sejak zaman kolonial, minyak mentah yang sudah dikuras mencapai 16 miliar barel. Hutan alam yang jutaan hektar, tinggal sekitar 30 persennya. Emas, perak, batubara, nikel, dan bahan tambang lainnya telah dikuras sedemikian rupa. Sementara itu, Utang luar negeri (ULN) yang telah dicairkan selama kurun itu melebihi angka USD 200 miliar. Meskipun sekitar sepertiganya adalah utang swasta, dalam prakteknya banyak yang digaransi oleh pemerintah, atau memang merupakan utang para kroni penguasa.

Khusus untuk utang pemerintah, keadaannya diperparah oleh membengkaknya utang dalam negeri (sebagaimana yang telah dibahas pada bab 2). Pada akhirnya ketika neoliberalisme mulai dilaksanakan secara konsisten dalam beberapa tahun terakhir, beban utang pemerintah sedemikian memberatkan kondisi keuangan negara. Pembayaran cicilan dan bunga utang setiap tahunnya lebih dari seperempat pendapatan pemerintah (lihat tabel 6.1).

Tabel 6.1 Perkembangan beban Utang Pemerintah dalam APBN

Tahun	Cicilan ULN	Cicilan UDN	Bunga ULN	Bunga UDN	total	Pendapatan Negara	%
99/00	20.196	-	20.505	22.230	62.931	200.644	31,4
2000	7.623	-	18.830	31.238	57.691	205.335	28,1
2001	15.885	-	28.945	58.197	103.027	301.078	34,2
2002	12.259	3.931	62.261	25.406	103.857	298.605	34,7
2003	19.812	14.424	18.995	46.356	99.587	341.396	29,2
2004	46.491	16.492	23.200	39.286	125.469	403.366	31,1
2005	37.130	24.228	21.655	43.496	126.509	495.154	25,6
2006	52.725	11.339	24.129	54.897	143.090	637.797	22,4
2007	57.922	60.063	25.728	53.822	197.536	708.494	27,9

*perkiraan penulis dari data SUN; Sumber: APBN, diolah

Total pembayaran beban utang tersebut bisa dibandingkan dengan penerimaan SDA pada kurun waktu bersamaan. Kita akan bisa mengatakan bahwa dalam kebanyakan tahun anggaran, maka hasil penerimaan SDA hanya dihabiskan untuk membayar beban itu. Dapat pula angka-angkanya diperbandingkan dengan pengeluaran subsidi, yang berulangkali ditegaskan akan dikurangi oleh pemerintah (lihat tabel 6.2).

Tabel 6.2
Pembayaran Beban Utang, Subsidi dan penerimaan SDA (Rp milyar)

Tahun	Beban Utang	Subsidi	Penerimaan SDA
2001	103.027	77.443	85.672
2002	103.857	43.628	64.755
2003	99.587	43.899	67.739
2004	125.469	91.529	96.717
2005	126.509	120.784	110.441
2006	143.090	107.410	164.773
2007	197.536	150.214	133.018

Sumber: APBN dan LKPP, diolah

Kita bisa membayangkan seandainya pembayaran cicilan dan bunga utang itu "diberikan" kepada penduduk miskin. Seandainya dilakukan selama satu tahun saja, tahun 2007 yang menyediakan dana 197,5 triliun rupiah, misalnya. Oleh karena jumlah penduduk miskin menurut BPS adalah sekitar 37 juta, maka setiap orang akan mendapat 5,34 juta rupiah. Menurut data statistik pula, rata-rata satu keluarga beranggotakan 4,3 orang (jumlah penduduk dibagi dengan jumlah rumah tangga), sehingga setiap keluarga akan mendapat sekitar 23 juta rupiah. Dengan demikian, secara perhitungan ini *an sich*, maka tidak ada kemiskinan lagi di Indonesia. Tentu saja kita memerlukan teknik "pemberian" yang memperhitungkan edukasi dan perkembangan ke arah proses yang sehat dan mendorong mereka memiliki pendapatan *sustainable* di masa datang. Pengandaian itu hanya untuk memperlihatkan adanya masalah alokasi anggaran dan prioritas kebijakan ekonomi di negeri ini.

Perlu diketahui bahwa cicilan dan bunga ULN dibayarkan kepada kreditur asing (*World Bank*, ADB, USA, Jepang, Bank komersial), yang bisa dipastikan dibelakangnya adalah kaum kapitalis besar. Cicilan dan bunga UDN dibayarkan kepada pemegang obligasi (SUN), diantaranya adalah bank-bank, lembaga keuangan, dan penduduk asing (*off shore*) lainnya. Bisa dipastikan yang menikmati pembayaran tersebut adalah para orang kaya di negeri ini dan di negara asing (harap diingat data bab 4 tentang kepemilikan asing atas bank umum). Bandingkan dengan subsidi yang dibayar, yang rencananya bahkan akan ditiadakan setelah sekian waktu. Subsidi itu sendiri, menurut banyak penjelasan resmi, dianggap dinikmati oleh orang kaya, artinya tidak sepenuhnya untuk orang miskin. Sejatinya pula kita dapat membandingkan pos pembayaran utang ini dengan pos belanja apa pun dalam APBN. Tidak akan ada pos yang dapat menandinginya, padahal direncanakan akan tetap demikian dalam tahun-tahun anggaran mendatang.

Kedua, segala mekanisme pasar uang dan pasar modal yang lebih bebas dan semakin terintegrasi kuat dengan pasar internasional hanya akan memberi kesempatan perolehan rente ekonomi (*rent seeking*) yang besar bagi para pemilik modal. Bursa saham dan pasar valuta asing adalah tempat perjudian legal dengan taruhan yang amat besar. Bedanya dengan judi biasa, para pemilik modal besar bisa berubah-ubah peran menjadi pemain atau bandar, dan hampir selalu menang. Kunci utamanya adalah sistem informasi canggih yang dimiliki, serta pemahaman yang sangat cermat akan "mekanisme" tersebut. Termasuk di dalamnya adalah "memegang" cara berfikir para pengambil kebijakan di Indonesia. Contoh paling mutakhir adalah fenomena mengalirnya dana ke pasar modal Indonesia, sehingga menguatkan IHSG dan rupiah. Hal itu pada dasarnya dinamika *rent seeking*, tidak berhubungan kuat dengan kinerja ekonomi nasional yang lebih fundamental, apalagi dengan perbaikan kesejahteraan rakyat. Bisa menjadi lebih buruk jika dalam waktu mendatang, fenomenanya berbalik arah. Pemerintah dan Bank Indonesia tidak akan dapat berbuat banyak, dan secara konseptual memang tidak boleh intervensi berlebihan.

Dalam contoh tadi, ada soal volatilitas nilai rupiah, khususnya terhadap dolar Amerika, sebagai akibat derasnya modal portofolio yang masuk ke pasar Indonesia. Artinya, penguatan nilai rupiah belum benar-benar disebabkan oleh penguatan sektor riil dalam perdagangan internasional Indonesia. Dengan mudah dan dalam waktu singkat, rupiah bisa melemah jika modal portofolio tersebut mengalir keluar. Yang bisa menjadi masalah adalah tidak selalu porsi penguatan akan setara dengan porsi pelemahan nantinya (jika terjadi). Ada banyak faktor lain seperti faktor psikologis bagi modal yang sudah lebih dahulu masuk, serta faktor spekulasi dari pihak-pihak yang ingin mendapat keuntungan dari fluktuasi itu.

Mungkin pembaca yang kritis akan bertanya, jika dalam mekanisme pasar uang dan pasar modal itu para kapitalis besar tersebut untung, siapa yang dirugikan? Disinilah letak kecanggihannya, surplus yang ditarik meliputi berbagai sumber, dan sebagiannya hanya bersifat mengurangi surplus lainnya sehingga tak terlalu kentara. Diantara yang akan tersedot adalah hasil ekspor, bunga tabungan domestik, sebagian penerimaan pajak, sebagian dana cadangan pemerintah dan Bank Indonesia, dan pemain lokal yang amatiran. Ingat uraian terdahulu mengenai penempatan dana perbankan di SBI, kepemilikan asing atas SUN ataupun SBI, dan lain sebagainya. Jangan dilupakan pula bahwa wilayah operasi modal adalah seluruh dunia, sehingga akan ada perpindahan secara sistematis, sehingga ada kesempatan "tumbuh" bagi masing-masing perekonomian. Ibarat padang rumput yang amat luas, maka para penggembala dengan ternaknya (modal) bisa leluasa berpindah lokasi sambil memperhitungkan kemungkinan tumbuhnya kembali rumput yang telah dimakan.

Dalam konteks itu kita bisa memahami arti strategis dominasi kepemilikan asing atas perbankan Indonesia. Begitu pula dengan peningkatan aktivitas mereka dalam pasar modal Indonesia melalui berbagai perusahaan sekuritas. Dan pada saat bersamaan, ada opini kuat untuk mendorong agar perusahaan yang strategis (termasuk BUMN) melakukan IPO atau semakin memperbesar saham dan obiligasinya di pasar modal.

Ketiga, dengan liberalisasi perdagangan maka kita akan membiarkan sebagian besar rakyat Indonesia berkelahi dengan "gaya bebas" melawan pelaku ekonomi dari negara-negara maju. Petani Karawang, yang hampir tak memperoleh bantuan apa pun dari negara, akan bersaing dengan petani Cargil yang "dibantu" oleh pemerintah USA (Khudori, 2004). Industri domestik apa pun dipaksa siap bertarung dengan industri sejenis dari negara maju sekarang

atau dalam waktu amat dekat ini. Tentu saja, ada sebagian industri kita yang telah siap dan mampu bersaing. Namun, sebagian besarnya bisa dikatakan belum siap. Ketidaksiapan itu sendiri lebih dikarenakan kurangnya bantuan pemerintah, yang bahkan menggerogoti para pelaku usaha itu sejak era Orde Baru. Sementara itu, para kapitalis kroni era Orde Baru sudah mulai secara sistematis "mengalihkan" modalnya ke sektor yang bisa berkolaborasi dengan kapitalisme global. Mereka pada umumnya kurang tertarik dengan sektor riil domestik yang bersifat pengolahan atau yang padat karya. Fokus mereka antara lain pada sektor ekstratif (pertambangan) dan berkolaborasi dengan modal asing. Memang ada sektor riil domestik yang mereka minati pula, karena memberi nilai tambah yang besar bagi pemilik modal, yaitu sektor properti. Sektor properti dimaksud tetap dengan catatan terkait sebagai penunjang bisnis lainnya.

Sebagian dari pemodal besar domestik bahkan secara nyata menginvestasikan modalnya keluar negeri (*capital flight*). Ironi, bahwa pemerintah mengemis agar PMA masuk, sementara kaum kapitalis domestik sudah banyak yang "memarkir" modalnya ke luar negeri. Yang tersisa di sektor riil, yang tidak dimiliki oleh pihak asing, adalah Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Petani dan UMKM "diminta" bersaing secara bebas dengan siapa pun, termasuk melawan MNC atau pemerintah Amerika. Para buruh pun diminta bernegosiasi sendiri, dimana ada provokasi terselubung bahwa pabrik-pabrik bisa dialihkan ke negara lain jika mereka memberi tawaran terlampau tinggi dan dianggap tidak bersahabat karena suka menuntut.

Keempat, penerapan agenda neoliberalisme di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir terbukti secara langsung menambah penderitaan rakyat. Dampak kenaikan BBM beberapa kali, yang disertai dengan inflasi yang tinggi, membuat taraf hidup nyata rakyat benar-benar turun.

Pada beberapa tahun awal pemulihan krisis sepertinya inflasi memang bisa dikendalikan, dari 77,54 % (1998) menjadi 2,01 % (1999), naik kembali pada tahun-tahun berikut menjadi 9,35 %, 12,55% dan 10,03 %. Yang perlu difahami adalah biaya pengendalian inflasi itu sangat besar, salah satu diantaranya berupa suku bunga yang amat tinggi. Akibatnya, sektor riil hampir tidak mendapat bantuan apa pun dari sektor keuangan, serta biaya bunga utang yang dikeluarkan oleh APBN akan terus membengkak.

Kelima, dengan privatisasi besar-besaran atas BUMN dan perusahaan swasta domestik maka Indonesia mulai kehilangan kedaulatannya atas banyak hal. Nilai-nilai kemerdekaan secara jelas telah dikhianati. Memang sering dibantah oleh pendukung neoliberalisme di Indonesia bahwa kita tetap bisa mengatur mereka sesuai dengan hukum dan perundang-undangan negeri ini. Masalahnya, segala peraturan perundang-undangan yang relevan juga telah dan sedang "direvisi" sesuai dengan "pesanan". Paket peraturan itu sebagian besarnya sudah bersifat universal, mirip di seluruh dunia.

Cermati saja Undang-undang Penanaman Modal yang telah disahkan pada tahun 2007, dimana tidak ada perbedaan lagi antara modal asing dan modal domestik. Tatkala ada negosiasi soal beberapa sektor yang tertutup untuk asing dalam peraturan level yang lebih rendah, pihak kapitalisme segera berteriak dan menyerang balik.

Soal yang lebih parah adalah di dunia perbankan, dimana segala macam pandangan dari Bassel, markas *Bank for International Seatlements* (BIS), diterapkan hampir tanpa *reserve* oleh Bank Indonesia. Wajar jika dalam beberapa tahun ke depan besar kemungkinan mayoritas kepemilikan atas perbankan di Indonesia akan dimiliki oleh pihak asing. Dalam konteks ini kita harus tetap mencermati bahwa industri perbankan, melalui BLBI dan program rekapitalisasi perbankan, telah menghabiskan biaya lebih dari 600

triliun rupiah. Dengan kata lain, yang sebenarnya menikmati bantuan pemerintah tersebut adalah para pemilik modal besar (sebagian besarnya adalah pihak asing).

Keenam, agenda neoliberalisme benar-benar bertentangan dengan isi dan semangat pasal 33 UUD 1945. Mekanisme pasar amat diandalkan sebagai dasar sistem ekonomi; hak milik pribadi dikembangkan seluas-luasnya; peran ekonomi yang langsung dari negara dikerdilkan. Tidak mustahil jika pasal itu pun akan diamandemen secara terang-terangan, sehingga neoliberalisme menjadi konstitusional. Sebenarnya, saat ini neoliberalisme masih bisa digugat sebagai inkonstitusional, seperti yang dicontohkan kasus UU Migas, Kelistrikan, dan Perpres kenaikan BBM. Akan tetapi, peraturan perundang-undangan di bawah UUD sudah "disesuaikan". Perkara hukum yang mengangkat tema bertentangan dengan UUD, sering kurang "*powerful*", bahkan bagi perkara yang telah dimenangkan. Ada siasat jitu bagi yang berpihak pada neoliberalisme yakni klausa: peraturan terinci "mengalahkan" yang bersifat pokok-pokok. Oleh karena itu pula, Undang-undang energi dengan semangat neoliberalisme yang sama telah disahkan pada pertengahan tahun 2007, dimana pasal terpentingnya adalah soal harga keekonomian dari energi. Jika pun nanti bisa "dimentahkan" oleh *judicial review*, akan disiasati seperti perundang-undangan sebelumnya.

Ketujuh, tidak benar jika dianggap tidak ada alternatif selain neoliberalisme. Kita tidak harus menganut secara ketat satu aliran tertentu, seperti Sosialisme atau alternatif yang lainnya. Dengan konsep dasar, demokrasi ekonomi atau ekonomi kerakyatan, yang diamanatkan oleh UUD 1945, banyak gagasan dan alternatif kebijakan yang tersedia. Tidak soal jika dalam beberapa hal teknis kita mengadopsi berbagai pemikiran ekonomi, asal bersesuaian dengan prinsip dasar tadi. Bahkan kita tidak menolak mekanisme pasar sebagai salah

satu alat atau sarana pemecahan masalah ekonomi. Soal yang paling mendesak diselesaikan saat ini adalah: Utang Luar Negeri pemerintah harus dinegoisasi secara serius (langkah paling radikal adalah ngemplang); Utang Dalam Negeri ditata ulang secara sungguh-sungguh (misalnya dengan menghapuskan kewajiban pembayaran bunga atas sebagian besar obligasi sesuai dengan asal-usulnya), jika dimungkinkan ada yang dihapus bukukan (*write off*); BUMN perlu dibenahi (termasuk dimerger jika dinilai terlampau banyak, atau dibatasi lingkup operasionalnya jika menghambat dinamika ekonomi yang lebih efisien), bukannya dijual kepada pihak asing; segala pembenahan harus melibatkan rakyat dan unsur-unsur independen; Korporasi swasta yang vital bisa dibantu, namun secara transparan; cara berfikir dalam pengelolaan APBN diubah, dengan lebih berorientasi kepada rakyat; serta berkebalikan dengan semua rekomendasi neoliberalisme, perekonomian kita justeru harus lebih berorientasi "kedalam".

Tidak selayaknya jika kita merendahkan kemampuan anak bangsa dalam merumuskan konsep, bahkan kemampuan uji cobanya secara bertanggung jawab. Bangsa Indonesia tidak perlu segan belajar dari negara-negara lain yang berusaha melawan kapitalisme, seperti di negara-negara Amerika Latin. Konsep alternatif dari kapitalisme telah berkembang dalam wacana diskusi para akademisi yang kritis dan para aktivis gerakan. Kesempatan yang lebih luas akan memungkinkan konsep tersebut diuji. Contoh lain, meskipun dalam skala yang masih terbatas, adalah perkembangan lembaga keuangan mikro (seperti BMT dan kospin) yang mampu menjadi intermediasi sebenarnya dari sektor keuangan dengan sektor riil.

Kotak 6.2

Alasan utama penolakan terhadap neoliberalisme adalah karena agendanya di Indonesia hanya merupakan bentuk mutakhir dari kapitalisme, yang dahulu pernah berwujud penjajahan fisik (kolonialisme), serta faham pembangunan di era Soeharto.

Alasan penolakan yang lebih bersifat teknis pada saat ini, antara lain adalah:

- Akan menguras hasil dan kekayaan SDA.
- Hanya memberi kesempatan perolehan rente ekonomi yang besar bagi para pemilik modal, melalui sektor keuangan yang telah diliberalisasi.
- Membiarkan sebagian besar rakyat Indonesia bersaing dengan pelaku ekonomi di negara-negara maju yang lebih kuat dan dibantu oleh negaranya.
- Terbukti secara langsung menambah penderitaan rakyat.
- Indonesia mulai kehilangan kedaulatannya atas banyak hal.
- Bertentangan dengan isi dan semangat pasal 33 UUD 1945.
- Ada alternatif konsep selain neoliberalisme.

C. Bentuk-Bentuk Perlawanan

Dari uraian buku sampai sejauh ini bisa disimpulkan bahwa perekonomian Indonesia jelas membutuhkan reformasi, lebih dari yang terjadi di bidang politik. Kenyataan yang terjadi justeru bersifat sebaliknya. Semua agenda pokok dan dasar pemikiran utama pengelolaan ekonomi nasional sebenarnya sama sekali tidak berubah sejak zaman Orde Baru, dikelola menuruti kehendak Kapitalisme internasional. Dalam bentuk teknisnya memang seolah ada perubahan mendasar sehingga mencerminkan konsep yang kita sebut sebagai agenda neoliberalisme.

Perubahan pemerintahan sejak kejatuhan Soeharto, mustinya membawa bangsa dan negara Indonesia kepada posisi yang jauh lebih baik berhadapan dengan kekuatan pemodal besar internasional. Sekalipun kita tidak mungkin untuk lepas hubungan dengan kapitalisme internasional, namun pemerintah wajib berupaya melindungi

kepentingan bangsa. Setidaknya, pemerintah musti mengelola perekonomian dengan orientasi peningkatan bagian surplus ekonomi untuk negara dan mengamankan kehidupan ekonomi rakyat kebanyakan dari berbagai gejolak pasar dunia.

Akan tetapi seperti yang sudah kita singgung, awal pemulihan dari krisis ekonomi saja telah berlangsung dengan cara yang tidak benar dan justeru mengandalkan pihak yang sebenarnya turut dalam konspirasi kapitalisme dunia. Akibatnya, cara berfikir dan arah kebijakan ekonomi negara (pemerintah dan BI) mengikuti konsep yang seharusnya ditolak. Dalam kalimat yang lebih radikal, negara telah dikuasai kaum kapitalis (asing dan kroni domestiknya).

Akibatnya, peluang perbaikan yang bisa diandalkan adalah perubahan sosial dalam artian yang lebih luas, meskipun upaya pembenahan mekanisme kenegaraan tetap tercakup di dalamnya. Kita bisa menyebut aktor yang bersemangat untuk perubahan tersebut sebagai aktivis gerakan.

Hanya saja, yang lebih bisa diandalkan oleh aktivis gerakan (terutama gerakan mahasiswa) sampai sejauh ini adalah peran individu dalam perubahan sosial. Kadang individu itu meningkat menjadi sekumpulan orang yang terorganisir, sebuah komponen masyarakat, yang memotori perubahan dalam aspek tertentu. Dalam beberapa kasus, mereka berhasil mendapat dukungan atau partisipasi dari masyarakat yang lebih luas.

Sehubungan dengan pola perubahan yang demikian, eksplorasi nilai-nilai normatif seringkali menjadi langkah efektif. Tema-tema peradaban, kemanusiaan, nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur lain yang universal, kerap mampu memberi semangat sekaligus imajinasi mengenai perubahan sosial macam apa yang dicita-citakan. Diantaranya adalah eksplorasi nilai-nilai normatif dan upaya merumuskannya dalam bahasa kekinian. Begitu pula dengan studi atas

berbagai peradaban yang pernah ada di dunia, akan membuka perspektif tentang adanya "cara pandang" lain yang berbeda dari kapitalisme. Apalagi jika diskusi tersebut bisa mencapai tahap yang lebih dari sekadar epistemologis, melainkan juga sudah teoritis dan strategis. Epistemologis, bersifat filosofis; teoritis, bersifat ilmu pengetahuan; strategis, bersifat ilmu dan seni, merekomendasikan kerangka tindakan.

Sebagaimana pertumbuhan yang terjadi dalam semua peradaban, segala nilai yang dikandungnya mengalami proses evolutif, dari individu-individu menjadi diterima umum. Secara simultan dari ide menjadi praktek, dan dari praktek disempurnakan lah ide, begitu seterusnya. Sebagian besar prosesnya juga bersifat "uji coba", ada yang bersifat dialektik, eklektik, bahkan ada yang koinsiden.

Penalaran dalam model perubahan tadi memang mengandalkan perkembangan ide-ide. Akan tetapi, kondisi "material" dari peradaban modern yang dominan saat ini sebenarnya amat memungkinkan terjadinya perubahan besar. Hegemoni paradigma kapitalisme neoliberal dalam hampir semua aspek kehidupan di sebagian besar belahan bumi telah mengakibatkan ketidakseimbangan dan krisis kehidupan yang makin parah. Kerusakan lingkungan alam, degradasi moral, ketidakadilan dan sebagainya sudah terasa menjadi "magma" yang sewaktu-waktu meletus menjadi ledakan perubahan.

Kesadaran bahwa dunia sedang mengarah kepada kehancuran jika dikelola dalam kerangka paradigma sekarang ini juga mulai disadari sendiri oleh sebagian pemikir Barat. Sebagian masyarakat Barat mulai terlibat aktif dalam demonstrasi dan pernyataan sikap menentang berbagai kebijaksanaan pemerintahnya yang dinilai menindas manusia lainnya di berbagai belahan bumi. Kebangkitan kembali kehidupan spiritual dan religiusitas, yang pada awalnya memang merupakan bagian dari kehidupan kapitalistik, secara perlahan mengarah kepada nilai-nilai "aslinya".

Modal sebagai komponen utama peradaban barat moderen

(kapitalisme) mengandung kontradiksi dalam dirinya sendiri. Persaingan yang makin ketat diantara mereka, serta keharusan untuk tumbuh tanpa batas, membuatnya berpotensi untuk menghancurkan dirinya sendiri. Keberhasilan mereka untuk membuat "kesepakatan" akan formasi sosial ekonomi tertentu di seluruh dunia sambil tetap bersaing, pasti akan ada batasnya. Krisis yang secara siklikal, berulang dan musiman, terjadi pada kapitalisme sebagai tatanan perekonomian, sangat mungkin menjadi tidak teratasi. Sejauh ini, sejak tahun 1929, kapitalisme berhasil meredam krisis siklikalnya agar terjadi dalam eskalasi yang dapat ditangani dan tak menghancurkan sistemnya. Bahkan, krisis siklikal tersebut mulai dapat dipindahkan secara geografis, termasuk "memilih" siapa penanggung bebannya yang paling berat. Bagaimanapun, besar kemungkinan krisis tersebut menjadi akut dan tak tertanggungkan oleh sistem.

Permasalah teknisnya adalah penguatan "kombinasi organis" antara ide-ide besar dan "kondisi material" yang memaksa, untuk terjadinya perubahan besar. Dalam hal inilah kader gerakan dan segala aktivitasnya dapat ikut berperan besar. Termasuk di dalamnya adalah upaya "penyadaran" semua komponen masyarakat. Peta umum atas sikap terhadap agenda neoliberalisme (sebagaimana dijelaskan pada bab 5) harus diubah. Rakyat kebanyakan, yang merupakan korban, setidaknya tidak menjadi pasif atau menerima begitu saja, apalagi berubah menjadi kelompok orang yang menunggu bagian kue kapitalisme (dengan peluang yang amat kecil). Juga para pendukung yang sebetulnya bersikap demikian karena kurang sadar saja masih berpeluang untuk diyakinkan agar ikut menolak. Bagi kelompok yang disebut terakhir ini, persuasinya adalah penolakan tidak mesti berarti peruntungan ekonomi mereka menjadi buruk.

Harus diakui, uraian tentang penolakan atau perlawanan di atas

bersifat elitis, dimana rakyat dengan berbagai komponennya lebih dianggap objek penyadaran (pasif). Perkembangan belakangan ini menunjukkan bahwa rakyat bisa distimulus untuk lebih proaktif. Memang masih dibutuhkan sedikit upaya penyadaran, namun pada awal dan level tertentu saja, perlawanan kemudian mesti bersifat *built in* dari komponen rakyat itu sendiri. Dalam konteks ini, yang terlihat sudah "menjanjikan" adalah gerakan buruh, paguyuban atau asosiasi para guru, komunitas UMKM, dan komunitas tani.

Gerakan mahasiswa, LSM dan gerakan "elitis" lainnya yang melakukan perlawanan terhadap agenda neoliberalisme harus bisa menciptakan "*fitur*" aksi yang menarik dan komunikatif, sehingga bisa ditindaklanjuti oleh gerakan masa secara *sustainable*. Aksi demonstrasi elitis atau gerakan pemberdayaan sebatas dana dan tema yang tersedia, akan menjadi sangat tidak efektif. Upaya merumuskan sekaligus melaksanakan kombinasi gerakan "elitis" dan bersifat massa memerlukan kecerdasan dan kreatifitas para aktivis gerakan.

Harus diingat pula bahwa kita memulai dari suatu fakta ekonomi tertentu, sehingga beberapa persuasi tetap dilakukan, misalnya berkaitan dengan kepentingan ekonomi orang kebanyakan. Perjuangan dengan tema perbaikan nasib ekonomi dengan contoh yang "mudah dicerna" oleh rakyat patut dikedepankan. Pada saat bersamaan, pemahaman aktivis terhadap seluruh agenda neoliberalisme dibutuhkan sebagai acuan agar perjuangan bisa dirangkai secara sinergis.

Beberapa jebakan telah terpasang, seperti dipicunya konflik horisontal antar elemen masyarakat, agar agenda perlawanan yang menyeluruh terabaikan. Jebakan bisa pula berupa pemanfaatan, secara langsung maupun tidak, dalam tema pelemahan negara (*state*). Jika asal mengurangi kekuasaan negara yang otoriter dan korup, maka jalan terbuka bagi peran modal besar (swasta), padahal pem-

berdayaan (*empowering*) rakyat belum terwujud. Sepatutnya pula jika kita berhati-hati dalam mengangkat tema korupsi (KKN), yang bisa mengalihkan perhatian terhadap "perampokan" yang lebih sistematis dan legal.

Kita tidak pula asal anti dengan kaum pemilik modal domestik (meskipun skala asetnya sudah raksasa). Diperlukan gabungan antara pendekatan pemaksaan dengan yang bersifat persuasif (penyadaran). Pengertian pemaksaan adalah melalui perundang-undangan (regulasi) yang diperjuangkan dalam mekanisme kenegaraan, misalnya terkait soal tenaga kerja dan kewajiban *comunity development*. Persuasi bisa diberikan dengan penalaran yang lebih berjangka panjang, seperti soal keuntungan yang sustainable dan jaminan keamanan dari kerawanan sosial yang radikal, serta rasa nasionalisme.

Kotak 6.3

- Perubahan pemerintahan (termasuk reformasi ekonomi) mustinya membawa bangsa dan negara Indonesia kepada posisi yang lebih baik berhadapan dengan kekuatan pemodal besar internasional. Akan tetapi, kesalahan dilakukan sejak awal pemulihan krisis karena mengandalkan pihak yang justeru mewakili kepentingan kapitalisme dunia. Bisa dikatakan bahwa negara semakin dikuasai kaum kapitalis (asing dan kroni domestiknya).
- Perlawanan yang sementara ini bisa diandalkan adalah perubahan sosial dalam artian luas, termasuk perjuangan untuk pembenahan mekanisme kenegaraan. Perubahan sosial dimaksud juga masih lebih bertumpu pada peran individu dan kelompok masyarakat tertentu.
- Perlu diwaspadai adanya berbagai jebakan seperti dipicunya konflik horisontal antar elemen masyarakat, serta pemanfaatan tema pelemahan negara (*state*).

D. Kebutuhan akan Aliansi Perlawanan

Kita tadi mengakui bahwa telah ada perlawanan yang relatif terorganisir, baik berasal dari gerakan mahasiswa mapun gerakan sosial lainnya. Tadi juga telah disinggung bahwa beberapa gerakan komponen masyarakat (seperti buruh, guru, petani, pedagang kecil, dll) pun sudah mulai cukup signifikan. Berbagai komponen gerakan di Indonesia tersebut seharusnya bisa mengembangkan kerjasama atau aliansi. Sangat mungkin dikembangkan aliansi strategis dan aliansi taktis atas dasar pemahaman kondisi kekinian yang memadai. Untuk beberapa komponen, bahkan bisa dibangun aliansi idealistis, dimana terdapat banyak kesamaan mengenai idealita yang diperjuangkan untuk terwujud.

Masih cukup wajar jika berbagai komponen gerakan cenderung menempatkan aliansi idealistis, sebagai salah satu langkah utamanya. Namun tidak bisa dihindari bentuk atau jenis kerja sama lain, mengingat yang tengah dihadapi adalah dominasi kapitalisme neoliberal yang membawa ancaman bagi sebagian besar umat manusia. Dengan demikian, setiap kelompok harus mampu menunjukkan niat baik (bukan untuk menguasai atau memanfaatkan secara sepihak) dalam semua aliansi yang dibangun.

Aliansi strategis adalah kerjasama atas dasar kesamaan akan keharusan adanya perubahan yang mendasar dalam banyak bidang kehidupan saat ini, sekalipun berbeda dalam wacana idealitanya. Ilustrasi yang mudah adalah atas dasar kesamaan melihat kapitalisme neoliberal sebagai *common enemy*, yang jika tak dilawan bersama-sama akan terus mendominasi dan menghancurkan dunia.

Aliansi taktis diartikan secara lebih sempit daripada aliansi strategis, dan lebih terfokus. Ilustrasinya adalah kerjasama berupa proyek, terutama yang bersifat kerumunan, seperti aksi massa atau advokasi tertentu. Dasarnya sama dengan aliansi strategis, akan tetapi

dapat lebih longgar berkenaan dengan perhitungan rasional atas "proyek" yang akan digarap. Jika pada aliansi strategis yang ditekankan adalah hubungan antar lembaga yang diharapkan makin membaik, maka pada aliansi taktis lebih berbatas pada efektifitas kerja. Maka kemungkinan untuk "mentoleransi" kepentingan yang sewajarnya dengan kalkulasi yang dapat dipertanggungjawabkan, menjadi terbuka. Misalnya aliansi taktis antara gerakan mahasiswa dengan serikat pekerja Pertamina dalam isu pengelolaan minyak nasional agar pemerintah tidak memihak kepada kepentingan kapitalisme neoliberal.

Dengan demikian, agenda kerja aliansi meliputi kegiatan yang berspektrum luas, mulai dari diskusi sampai dengan aksi. Pembicaraan tentang ide mencakup tema yang bersifat filosofis, teoritis, sampai dengan ide teknis. Aksi meliputi aksi individu, masing-masing, kelompok aliansi, sampai dengan aksi bersama masyarakat luas. Diharapkan, mereka tidak terjebak dengan argumen bahwa perjuangan yang belum segera dimulai karena konsep belum selesai atau kerangka idealita belum berhasil dirumuskan. Di lain pihak, juga tak mudah tersesat dalam belantara hutan, medan juang yang amat luas, dikarenakan tidak memiliki orientasi yang jelas.

Hanya saja seperti diingatkan oleh Pontoh (2005), gerakan prodemokrasi justeru seringkali jatuh dalam pengkaplingan bidang garapan tanpa mempunyai kesempatan yang luas untuk membangun aliansi antar sektor. Antara yang bekerja di level elite dengan yang bekerja di level akar rumput, tak pernah bersinergi. Pontoh mengeluhkan adanya semacam keterputusan konseptual yang lantas berimbas pada praktek gerakan.

Sebenarnya, menurut pandangan kami, ada satu langkah teknis (aksi) yang jarang dikedepankan, apalagi dipraktikkan bersama, yakni boikot atau anti konsumsi barang dan jasa tertentu. Isyu ini memang beberapa kali diangkat oleh satu dua kelompok, namun

tidak digarap secara serius. Padahal jika pilihan barang dan jasanya tepat dan pada momen yang baik, tema ini bisa menyatukan (setidaknya mendekatkan) antar kelompok gerakan. Cara ini di masa lampau pernah dilakukan Mahatma Gandhi dan terbukti efektif. Tentu saja diperlukan analisa (penjelasan) yang sangat bagus agar langkah boikot itu mendapat dukungan masyarakat luas, serta optimalisasi media sosialisasi (propaganda).

Disamping itu, seluruh agenda kerja seperti yang disarankan di atas, mensyaratkan satu perubahan pula dalam berbagai kelompok gerakan di Indonesia sebagai organisasi. Mereka tidak bisa lagi sekadar menjadi organisasi yang terlampau berorientasi pada ke-Indonesiaan, melainkan harus mulai bersifat internasional. Tentu saja ke-Indonesiaan tetap dimaknai secara normatif. Yang ditekankan adalah tentang aliansi yang dibangun, yang mestinya bersifat lintas negara, sesuai dengan karakteristik masalah yang tengah dihadapi. Apalagi dalam hal perlawanan terhadap agenda neolib, gerakan di Indonesia termasuk "pemula".

Dalam konteks ini semua, revolusi hanyalah istilah yang dipakai untuk menggambarkan perjuangan keseluruhan yang bersifat radikal, karena sepenuhnya menentang *status qua*, dominasi kapitalisme neoliberal. Aliansi tidak perlu terikat dengan pengertian revolusi yang bersifat teknis yang dikenal selama ini, sekalipun tetap menjadikannya sebagai bahan pertimbangan. Definisi situasi sebagian kelompok yang pada dasarnya menganggap saat ini adalah "masa transisi" tidak merupakan penghalang jika komunikasi ditingkatkan. Syarat yang tidak bisa ditawar adalah para pejuang memang secara tulus sedang memperjuangkan nasib rakyat, bukan menjadikannya sebagai sarana mobilitas sosial ekonomi pribadi.

Kotak 6.4 Ringkasan Agenda Perlawanan Aktivis Gerakan

Berdasar cakupan partisan

- Individu, meliputi: sikap dan cara hidup (life style), cara pandang, dan tindakan.
- Kelompok gerakan (organisasi), meliputi: diskusi, kegiatan dan aksi, budaya tanding, penyadaran masa, dan kaderisasi.
- Aliansi idealistis, kerjasama dan jaringan atas kesamaan idealita.
- Aliansi strategis, kerjasama dan jaringan atas kesamaan definisi situasi umum, terutama kesadaran akan musuh bersama.
- Aliansi taktis, kerjasama dan jaringan atas kesamaan kepentingan situasi tertentu.
- Aliansi internasional, kerjasama dalam hal strategis dan taktis dengan cakupan antar negara.

Berdasar bentuk (contoh-contoh).

- Ide-ide, meliputi: filosofis/epistemologis, teoritis, dan strategis; terutama eksplorasi nilai-nilai normatif dan pengembangan konsep tandingan.
- Program penyadaran masyarakat: tulisan, pelatihan, pengajian, penjelasan langsung, pembentukan kelompok kecil elemen rakyat, diskusi ilmiah, dsb.
- Aksi-aksi, misalnya:
  - ✓ Boikot atau anti konsumsi barang dan jasa tertentu.
  - ✓ Perbaikan ekonomi elemen masyarakat tertentu: buruh, guru, petani, dll.
  - ✓ Menentang pengurangan atau pencabutan subsidi.
  - ✓ Menentang privatisasi BUMN.
  - ✓ Mengkritisi APBN/APBD.
  - ✓ Advokasi korban neoliberalisme.
  - ✓ Mengkritisi berbagai uu dan peraturan, termasuk rancangannya.
  - ✓ Mempertahankan dan konsistensi pelaksanaan pasal 33 UUD 1945.
  - ✓ Dan lain-lain.

E. Berjuang Kembali untuk Indonesia Merdeka

Dari uraian dalam buku ini, sudah jelas bahwa masa depan perekonomian Indonesia akan sangat suram jika kecenderungan yang sedang berlangsung tidak diubah secara radikal. Perekonomian dalam ukuran konvesional (ilmu ekonomi) barangkali tidak terlampau buruk, namun tetap tidak akan sesuai dengan yang diharap-

kan atau dijanjikan oleh laporan resmi (dari pemerintah dan bank Indonesia). Sangat sulit tercapai suatu pertumbuhan ekonomi yang *sustainable*, sedangkan stabilitas makroekonomi yang terjadi pun sewaktu-waktu (bersifat siklis) akan terganggu (kadang bisa mencapai level krisis). Kita telah menganalisa bahwa angka-angka makroekonomi yang dibanggakan oleh laporan resmi sebenarnya tidak sebaik kelihatannya. Dalam ukuran makroekonomi (pertumbuhan, stabilitas harga, pengangguran, stabilitas nilai tukar dan keseimbangan neraca pembayaran) saja, akan sangat sulit dicapai kinerja yang memuaskan sampai dengan lima tahun ke depan. Masih sangat jauh dari kecukupan dalam standar yang konvensional sekalipun, hal-hal berikut ini: struktur ekonomi, struktur produksi, harmonisasi sektor moneter dengan sektor riil, stuktur ekspor, struktur impor, kondisi industri perbankan, kondisi ketenagakerjaan, perkembangan investasi, dan lain sebagainya. Apalagi jika kita menyertakan berbagai ukuran atau indikator mikroekonomi (yang sebenarnya masih dalam batasan ilmu ekonomi), kondisinya akan tampak lebih buruk. Antara lain dapat dilihat dari: tingkat upah beberapa sektor ekonomi, produktivitas kebanyakan industri manufaktur, kondisi sektor andalan bagi peningkatan cadangan devisa, instabilitas harga komoditi tertentu, rigiditas realisasi anggaran pemerintah, ketersediaan penunjang sektor pertanian rakyat, dan lain sebagainya.

Bisa dipastikan bahwa keadaan akan jauh lebih suram jika kita memperhitungkan hal-hal yang bersifat sosial (namun terkait erat dengan ekonomi). Akses rakyat kecil kepada sumber daya ekonomi bukannya membaik, melainkan menjadi lebih susah. Pelaku ekonomi besar (sebagiannya terkait dengan pihak asing) merambah ke sektor rakyat dan ke wilayah pedesaan. Pusat perdagangan eceran besar ada di mana-mana, termasuk yang mengambil bentuk toko-

toko kecil namun *franchaise* dari perusahaan besar. Pemodal besar juga mampu memanfaatkan (memang dari awal sudah direkayasa) aturan hukum untuk memperkuat posisinya jika terjadi konflik (seperti PHK, sengketa kepemilikan tanah, kontrak karya, dsb).

Peluang perbaikan nasib (mobilitas) sosial ekonomi rakyat kebanyakan menjadi lebih kecil daripada di masa lampau. Perhatikan contoh masalah yang tengah mereka hadapi: soal mahalnya biaya pendidikan, rendahnya akses kepada makanan bergizi dan layanan kesehatan, serta minimalnya akses informasi yang memadai. Pada saat yang bersamaan, rakyat dibuai dengan acara televisi yang memberi mimpi kemungkinan penyelamatan atau mobilitas dengan cara instan (berbentuk pertolongan ataupun kesempatan). Cara instan tersebut memberi harapan karena memang ada yang bisa meraihnya, namun dalam jumlah orang yang amat sedikit.

Dua kata kunci yang dikedepankan neoliberalisme sebagai sokoguru perekonomian Indonesia saat ini dan di masa depan, yakni investasi dan pasar, sebenarnya tidak bisa diharapkan. Investasi dikendalikan oleh modal besar (sebagiannya dari pihak asing) yang memiliki logika sendiri, maksimasi keuntungan, tidak akan peduli dengan kondisi lain yang tak terkait. Padahal diharapankan, investasi akan meningkatkan produksi sekaligus penyerapan tenaga kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, pendapatan pemerintah, dan pada akhirnya pendapatan nasional. Sedangkan pasar yang dianggap mampu mengalokasikan sumber daya ekonomi secara efisien, telah mulai terbukti memiliki banyak masalah. Soal kegagalan pasar mulai mengedepan, dengan tunjukkan data empiris yang baru.

Sekali lagi ditegaskan bahwa *trends* perekonomian Indonesia memburuk, dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Diperlukan perubahan yang mendasar dan radikal, yang mencakup cara pandang terhadap persoalan ekonomi serta adanya tindakan-

tindakan nyata (kebijakan, peraturan, advokasi rakyat, pemberdayaan ekonomi rakyat, peninjauan ulang kontrak karya SDA, negosiasi pembayaran utang, dan sebagainya). Khusus dalam hal cara pandang, sebagai salah satu kunci perubahan mendasar, para ekonom harus bersedia (jika perlu dipaksa) memikirkan ide-ide di luar neoliberalisme. Tidak layak mereka disebut ahli jika kapasitas mereka hanya sebatas pengekor dan peniru. Pikiran Hatta dan kawan-kawan pada setengah abad yang lampau saja telah dengan sangat cerdas memberi acuan dalam konstitusi. Kita pun tidak perlu sungkan belajar dari Gandhi, Dos Santos, Chavez, ekonom normatif (seperti ekonomi Syariah), dan dari yang lainnya sebagai alternatif kapitalisme.

Ketakutan terhadap kekuatan besar kapitalisme internasional yang mencengkeram perekonomian Indonesia dan perekonomian dunia pada umumnya, memang tampak cukup beralasan. Struktur ekspor dan impor Indonesia masih didominasi oleh Amerika dan sekutunya; eksplorasi SDA masih amat bergantung kepada pihak asing; kondisi industri manufaktur dilihat dari sudut mana pun bergantung kepada asing; nilai tukar rupiah sangat rentan terhadap gejolak eksternal; jeratan utang makin ketat; dan sebagainya. Dengan demikian, alih-alih mengedepankan ide pemutusan hubungan dengan kapitalisme internasional, bahkan untuk bernegosiasi saja, para pengambil kebijakan sudah enggan melakukannya.

Yang mengherankan, para ekonom yang mestinya bisa menalar bahwa perekonomian Indonesia tidak mungkin betul-betul membaik dengan menjalankan agenda neoliberalisme saja, seolah tidak mau mengerti. Pembicaraan mereka hampir selalu berperspektif jangka pendek (analisa data, evaluasi dan prakiraan ke depan), sedangkan yang berjangka lebih panjang atau sangat panjang diserahkan kepada asumsi teoritis tentang akan adanya alokasi sumber daya yang efisien, yang berarti kemakmuran bagi semua. Secara terang-terangan, be-

berapa pejabat (yang ahli ekonomi dan keuangan) menyampaikan ketakutan mereka akan sangsi yang diberikan asing atau dikucilkannya Indonesia dalam pergaulan (ekonomi dan keuangan) internasional. Sedangkan bagi ekonom dan ahli keuangan profesional, barangkali gagasan lain tidak menarik dikedepankan oleh karena pertimbangan yang benar-benar "profesional", yakni imbalan uang.

Bisa difahami mengapa tuntutan para aktivis gerakan agar Indonesia "ngemplang" utang diabaikan begitu saja. Jangankan melakukan tindakan seradikal itu, upaya menegosiasikan utang saja masih tabu, karena dianggap akan menurunkan kredibilitas Indonesia yang dikenal sebagai "*good boys*" oleh kapitalisme internasional. Boleh jadi juga alasan yang tersembunyi adalah soal tidak adanya keuntungan pribadi (komisi, akses informasi, dsb) bagi upaya negosiasi pengurangan utang dibandingkan dengan perundingan meminta utang baru.

Kita bisa mencermati uraian sebelumnya bahwa tidak mungkin ada langkah-langkah yang berarti jika masalah utang pemerintah tidak ditata kelola ulang. Pembedaan utang luar negeri dengan utang dalam negeri pada hakikatnya "akal-akalan" saja, substansinya tetap saja pengalihan surplus ekonomi nasional (yang berarti hak rakyat kebanyakan) kepada segelintir modal (orang). Langkah paling radikal adalah ngemplang atau tidak membayar sama sekali cicilan dan bunga utang. Yang sedikit lebih moderat adalah pemutihan sebagian cicilan dan atau bunganya.

Langkah penting lain adalah peninjauan ulang semua kontrak karya (bagi hasil atau apapun bentuknya) dengan pihak asing berkenaan dengan pengelolaan SDA. Sekalipun sudah dikuras sedemikian banyak, SDA kita masih tersedia cukup banyak dan harus diselamatkan dari eksploitasi demi keuntungan asing dan segelintir modal besar domestik. Upaya peningkatan penerimaan negara mestinya bukan dengan cara asal meningkatkan penerimaan

perpajakan atau penghapusan subsidi, melainkan terutama sekali dengan optimalisasi penerimaan SDA. Sungguh memalukan jika kita membandingkan antara langkah Chavez (di Venezuela) dengan isyu *cost recovery* di Indonesia.

Apakah perekonomian Indonesia tidak akan menjadi lebih hancur, jika terjadi serangan balik? Bagaimana jika modal asing yang berencana masuk menjadi batal, yang sudah berada di Indonesia hengkang keluar, dan yang lebih buruk lagi, ada hambatan atas ekspor dan impor kita (embargo), serta pengucilan dari transaksi pasar uang dan pasar modal dunia. Memang harus diakui bahwa dalam beberapa waktu dan beberapa hal, perekonomian Indonesia mungkin akan "terpukul". Akan tetapi kita akan memiliki banyak pilihan yang berpeluang jauh lebih baik dibandingkan dengan tidak adanya perubahan mendasar.

Pada hakikatnya, kondisi psikologis kita adalah serupa dengan pada saat bangsa ini berupaya membebaskan diri dari cengkeraman kolonialisme, lebih dari setengah abad yang lalu. Pemimpin bangsa ketika itu mengutarakan sesuatu (yang masih bisa kita pakai sampai sekarang), yang intinya adalah tidak akan ada yang hilang dari bangsa ini ketika merdeka kecuali belenggu kebebasan. Ketakutan atas apa yang belum terjadi atau terhadap masalah teknis yang segera harus diselesaikan, dikompensasi oleh pilihan yang lebih banyak serta harapan yang lebih hidup dan yang lebih baik.

Tentu saja kita tidak berniat menutup perekonomian Indonesia dari transaksi internasional, karena memang diperlukan bagi kemakmuran bangsa. Yang ingin kita tekankan adalah keterputusan dari belenggu kapitalisme internasional. Ada banyak negara (yang juga sedang berjuang atau dalam proses penyadaran melawan kapitalisme imperial) untuk berhubungan ekonomi secara lebih erat. Kita pun tidak menolak jika pada saatnya nanti atau dalam posisi

yang lebih seimbang, berhubungan dengan negara-negara Barat.

Dalam sudut pandang teknis (ekonomi) gagasan dasarnya adalah berkebalikan dengan pandangan neoliberalisme, perekonomian Indonesia justeru memerlukan paket kebijakan yang lebih berorientasi ke dalam. Prinsip-prinsip dasarnya antara lain: berfokus kepada sumber daya ekonomi yang berlimpah di dalam negeri; bersasaran peningkatan taraf hidup rakyat kebanyakan; pengembangan persaingan usaha yang sehat di dalam negeri demi efisiensi namun tetap berasaskan kekeluargaan; mengoptimalkan (tidak selalu memperbanyak) peran negara dalam banyak sektor vital; serta langkah-langkah lain yang secara terus menerus (dengan cara demokratis) dievaluasi dan diperbaiki (dengan dukungan analisa ilmiah oleh para ahli yang bertanggung jawab).

Sebenarnya pula tersedia banyak kebijakan alternatif selain dari yang disodorkan oleh neoliberalisme. Buku ini tidak berpandangan bahwa semua kebijakan dalam paket neoliberalisme buruk bagi Indonesia. Sebagian kebijakan teknis ekonominya tetap dapat dipakai, dengan syarat disesuaikan dengan orientasi dasar kebijakan perekonomian yang berpihak kepada rakyat. Dengan kata lain, pemerintah bisa mengkombinasikan pilihan kebijakan yang tersedia, dan para ekonom memasok ide-ide yang lebih kreatif dan bertanggung jawab. Sayangnya, yang masih terus terjadi di Indonesia, para pengambil kebijakan (didukung oleh ekonom *mainstreams*) terlampau bersemangat untuk secara membabi buta mengikuti konsep neoliberal, sehingga secara keseluruhan melancarkan proses eksploitatif oleh para kapitalis. Seharusnya pula diperhatikan mereka apa yang diebut Perkins sebagai adanya korporatokrasi yang menguasai dunia, termasuk Indonesia.

Satu kata kunci untuk mengawali dan menjadi prasyarat semua perubahan penting bagi perekonomian Indonesia, yakni: “MERDEKA”!!

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Abdullah, *Liku-Liku Sejarah Perbankan Indonesia: Memoar Abullah* Ali, PT Grasindo, Jakarta, 1995

Arief, Sritua. *Industri Minyak Bumi dan Ekonomi Indonesia: Suatu Studi Dampak*, (Jakarta: UI Press: 1986)

Arief, Sritua dan Adi Sasono, *Indonesia: Ketergantungan dan Keterbelakangan*, LSP dan Sinar Harapan,Jakarta, 1984

________, *Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*, LSP dan UI Press, Jakarta, 1987

Arif, M. Maula Al dan Achmad Tohari, "Peranan Kebijakan Moneter Dalam Menjaga Stabilitas Perekonomian Indonesia Sebagai Respon Terhadap Fluktuasi Perekonomian Dunia", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Oktober 2006

Bank Indonesia, *Laporan tahunan tahun 1996/1997*

Bank Indonesia, *Laporan tahunan tahun 1997/1998*

Bank Indonesia, *Laporan tahunan tahun 1998/1999*

Bank Indonesia, *Laporan tahunan tahun 2000*

Bank Indonesia, *Laporan Perekonomian tahun 2005*

Bank Indonesia, *Laporan Perekonomian tahun 2006*

Bank Indonesia, *Laporan Perekonomian tahun 2007*

Baswir, Revrisond, *Mafia Berkeley dan Krisis Ekonomi Indonesia, Pustaka Pelajar, Yogyakarta*, 2006.

Batubara, Marwan dkk, *Tragedi dan Ironi Blok Cepu: Nasionalisme yang Tergadai, PT Bening Citra Kreasi Indonesia*, 2006

Batunanggar, S., *Reformulasi Manajemen Krisis Indonesia: Deposit Insurance and the Lender of Last Resort*, Revisi dan versi ringkas dari paper berjudul *'Indonesia's Banking Crisis*

Resolution: Lessons and the Way Forward", 9 December 2002

Badan Pusat Statistik, *Beberapa Indikator Penting Sosial-Ekonomi Indonesia*, Juli, 2006

Boediono, *Teori Pertumbuhan Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 1985

Budiman, Arief, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Gramedia, Jakarta, 1996.

Caprio, Gerard, et.al., *Financial crises : lessons from the past, preparation for the future,* the Brookings Institution Press,2005

Chang, Ha-Joon dan Ilene Grabel, terj., *Membongkar Mitos Neolib: Upaya Merebut Kembali Makna Pembangunan*, Insist Press, 2008

Dendawijaya, Lukman, *Lima Tahun Penyehatan Perbankan Indonesia (1998-2003)*, Ghalia Indonesia, 2004

Econit, *Economic Outlook 2008*, Econit Advisory Group, Jakarta, 2008

Fabozzi Frank J., et.al*, The Global Money Markets*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2002

Gultom, Miranda S., "Peran Bank Indonesia dalam Pemeliharaan Kestabilan Sektor Keuangan", dalam Mohamad Ikhsan dkk, *Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta 2002

Hadi, Syamsul dkk, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Granit, Jakarta, 2004

Hill, Hal, terj., *Ekonomi Indonesia*, edisi 2, Murai Kencana, 2001

Holloh, Detlev dan Hendrik Prins, *Pengaturan/Peraturan, Pengawasan & Dukungan* bagi Lembaga Keuangan Mikro Bukan Bank Bukan Koperasi, Profi, Jakarta, 12 Januari 2006

International Monetary Fund, *IMF Country Report No. 05/327*, 2005

Khudori, Neoliberalisme Menumpas Petani, Resist Book, 2004

Kwik Kian Gie, *Ekonomi Indonesia dalam krisis dan Transisi Politik, Gramedia*, Jakarta,1999

Leirissa, R.Z. dkk, *Sejarah Perekonomian Indonesia*, Depdikbud,

Jakarta, 1996

Mallarangeng, Rizal, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi: Indonesia 1986-1992*, KPG, Jakarta, 2002

Mankiw, N.Gregory, terj., *Principles of Economics*, edisi 3, Salemba Empat, Jakarta, 2006.

Mankiw, N.Gregory, terj., *Teori makroekonomi,* edisi kelima, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2003

Mulawarman, Aji Dedi, *Menyibak Akuntansi Syariah*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2006

Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2005

Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2006

Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2007

Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2008

Pontoh, Coen Husain, *Malapetaka Demokrasi Pasar*, Resist Book, Yogyakarta, 2005

Prasentiantono, A. Tony, *Keluar dari Krisis: Analisis Ekonomi Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2000

Raffick, Ishak, *Catatan Hitam Lima Presiden Indonesia : Sebuah Invetigasi 1997-2007, Mafia Ekonomi dan Jalan Baru Membangun Indonesia*, Ufuk Publishing House, 2008

Rais, Mohammad Amien, *Agenda-Mendesak Bangsa : Selamatkan Indonesia*, PPSK Press, Yogyakarta, 2008

Rakhmanto, Pri Agung, *Kinerja Sektor Energi dan Krisis Minyak*, Bisnis Indonesia, 19 Nopember 2007

Ramli, Rizal dan P.Nuryadin, *10 Tahun Krisis Ekonomi - Solusi Monetaris dan Neoliberal: "Kerawanan Lama dalam Bungkus Baru"*, Econit Advisory Group, makalah 10 November 2007

Rao, J. Mohan dkk, *Arbitrase Utang: Penyelesian Menyeluruh Masalah Utang Luar Negeri Indonesia*, Infid, 2003

Rizky, Awalil, Agenda Neoliberalisme Mencengkeram Perekonomian

Indonesia, UCY Press, 2007
Perkins, John, *Confession of an Economic Hitman*, Penguin Books Ltd, 2006
Petras, James dan Henry Veltmeyer, terj., *Imperialisme Abad 21*, Kreasi Wacana, 2002
Sanusi, Bachrawi, *Potensi Ekonomi Migas Indonesia*, 2004
Stiglitz, Joseph E, terj., *Washington Consensus (Liberalisasi, Deregulasi, Privatisasi) Arah Menuju Jurang Kemiskinan*, INFID, 2002
________, *The Roaring Ninties: Seeds of Destruction*, W.W.Norton & Company, 2003
Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith, terj., *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, edisi 8, jilid 1 dan 2, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2003
Wijaya, Krisna, *Analisis Krisis Perbankan indonesia*, Penerbit Harian Kompas, 2000
Williamson, John, *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*, Institute for International Economics, 2004.
________, "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", dalam *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2 (August 2000)

website
www.kompas.com
www.Republika.co.id
www.bi.go.id
www.depkeu.go.id
www.bps.go.id
www.imf.org

Indeks

Tentang Kedua Penulis

Kedua penulis berkawan dan bekerja sama sejak masa kuliah di Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada (UGM), seperti mengembangkan kelompok studi dan mengelola majalah mahasiswa. Selepas kuliah, perkawanan tetap terpelihara, meskipun berbeda kota domisili. Sempat pula membangun komunitas INAI di Yogyakarta, yang memfasilitasi interaksi intelektual antar komponen gerakan kaum muda.

Intensitas hubungan meningkat ketika bencana gempa melanda Yogyakarta, karena ada kegiatan sosial bersama. Kerjasama semakin meningkat ketika keduanya lebih banyak beraktivitas di kota yang sama. Wajar pula jika kesukaan lama keduanya bernas kembali, yaitu: berdiskusi, melakukan riset dan menulis.



Awalil Rizky: lahir di Banjarmasin, 17 Oktober 1965. Beristerikan Ety Nurhayati, dikaruniai empat anak: Ira, Adli, Aya, dan Akram. Kini banyak beraktivitas di Jakarta, namun berdomisili di Yogyakarta.

Kegiatan utama sekarang adalah sebagai *Managing Director Bright Institute*, sebuah lembaga *think tank* ekonomi di Jakarta; dan sebagai *Chief economist* PT. Permodalan BMT Ventura, suatu perusahaan pembiayaan di Jakarta. Pernah dan masih menjadi konsultan beberapa perusahaan swasta dan lembaga non bisnis. Hingga kini, masih rajin berinteraksi dengan banyak kelompok gerakan mahasiswa dan LSM, sewaktu mahasiswa pernah bergiat di HMI (MPO), kelompok studi, dan majalah mahasiswa.

Nasyith Majidi: lahir 10 April 1964 dan tinggal di Jakarta. Beristerikan Eka Manuverti, dianugerahi dua anak : Farah dan Salysa. Aktivitasnya meliputi banyak bidang, mulai dari kegiatan bisnis, sosial sampai dengan kegiatan ilmiah. Kini memimpin sebuah group usaha penerbitan (*The Milenia Publishing Company*), *Chairman* sebuah lembaga keuangan, perintis dan komisaris BPR milik Universitas Gadjah Mada. Ia juga duduk sebagai *Chairman* pada *Bright Institute*.



Pernah menjadi jurnalis beberapa surat kabar nasional, peneliti di CPIS, dan salah satu pendiri dan Direktur ECONIT *Advisory Group*. Bersama beberapa kawan, mendirikan sebuah *preschool* yang saat ini sedang berkembang. Mendampingi istrinya dalam mengelola yayasan yang didirikan dan diperuntukkan bagi pendidikan anak-anak dari keluarga yang kurang beruntung. Kebiasaan "sibuk" adalah bawaan sejak kuliah, antara lain : pengelola majalah mahasiswa dan kelompok studi, dan sempat menjadi mahasiswa teladan di Universitas Gadjah Mada.